

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT*

LA
RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

DANS LE
SERVICE PUBLIC DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 16 Mars 1907, à 2 heures 1/2.

PAR

Charles BAUCHET

Président : M. JACQUELIN, professeur.

*Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, professeur.
TRUCHY, ch. de cours.*

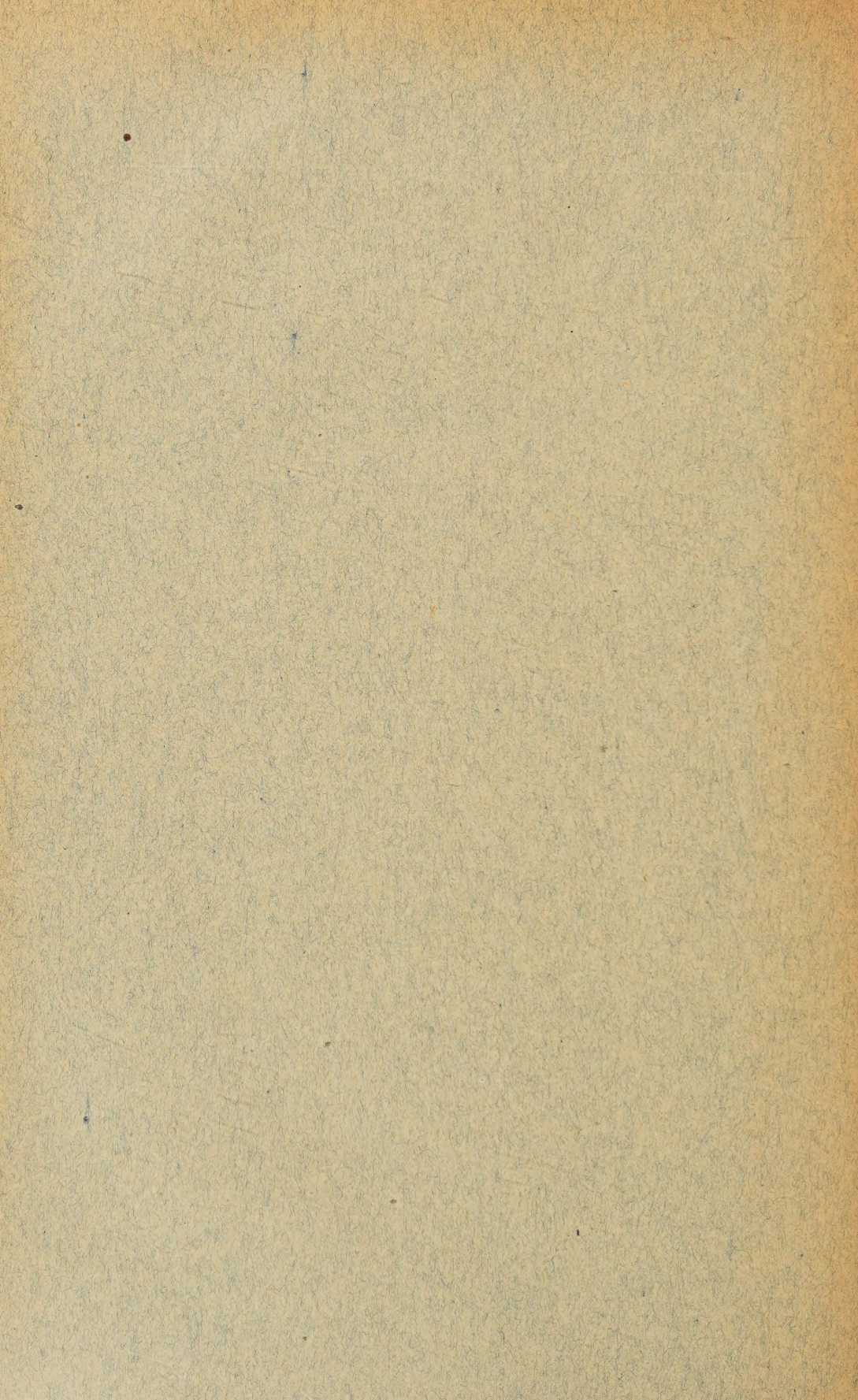
PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1907



THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

DANS LE
SERVICE PUBLIC DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

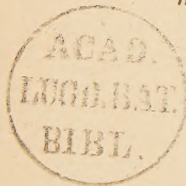
Le Samedi 16 Mars 1907, à 2 heures 1/2.

PAR

Charles BAUCHET

Président : M. JACQUELIN, professeur.

*Suffragants : { MM: BERTHÉLEMY, professeur.
TRUCHY, ch. de cours.*



PARIS
LIBRAIRIE DES FACULTÉS
A. MICHALON
26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- AUBRY ET RAU. — Cours de droit civil.
- AUCOC. — Conférences.
- BATBIE. — Traité de droit administratif.
- BELLOC. — Les postes françaises, recherches historiques (Paris 1886).
- BELLOC. — La télégraphie historique.
- BEQUET. — Répertoire de droit administratif.
- BERTHÉLEMY. — Traité de droit administratif.
- BLOCK. — Dictionnaire de l'administration française, v° Postes.
- DUCROCQ. — Cours de droit administratif.
- CAZES. — Le monopole postal, *thèse* Paris, 1900.
- CHAUVET. — Le secret et la propriété de la correspondance, *thèse* Grenoble, 1891.
- DALLOZ. — Répertoire. V° Postes, responsabilité.
- DALLOZ. — Code des lois politiques et administratives annotées.
- COTELLE. — Législation française de la télégraphie électrique. *Documents administratifs du ministère des Postes.*
- Economiste Français (l')*. — Article de LEROY-BEAULIEU : La poste en France et en Allemagne, 1874, 1^{er} semestre, p. 341. — *Du même* ; différentes causes qui influent sur le développement des correspondances postales, 1877, 1^{er} semestre, page 1 ; La poste aux lettres, 1876, p. 905.

- FISCHER ET KÖNIG. — Die deutsche Post und Telegraphien
Gesetzgebung (Berlin, 1902).
- FRAULT. — Manuel Postal.
- FROUIN. — Cours de législation et exploitation électrique à
l'Ecole professionnelle supérieure des Postes et
Télégraphes, 1901-1902.
- GESSNER. — Les deux unions postales universelles.
- HAYES. — Les infractions postales, *thèse* Paris, 1899.
- HEPP (EDGAR). — De la correspondance privée postale et
télégraphique.
- Instruction générale sur le service des postes.*
- ILWOLFF (FRANÇOIS). — La Poste depuis les temps les plus
reculés jusqu'à nos jours.
- JACCOTÉY. — Traité de législation et d'exploitation postale.
- JACQUELIN. — Principes dominants du contentieux adminis-
tratif.
- Journal de droit criminel*, tome II, p. 187. Cours d'assises
d'Indre-et-Loire, 11 juin 1830.
- Journal télégraphique.*
- LAFFERRIÈRE. — Juridiction administrative.
- LARDIN. — Études historiques sur les Postes en France.
- LEBON. — Collection des arrêts du Conseil d'État.
- LEQUIEN DE LA NEUVILLE. — Origine des Postes (Paris, 1708).
- LYON-CAEN ET RENAULT. — Traité de droit commercial.
- O'QUIN. — Rapport lors de la discussion de la loi du 4 juin
1859.
- PERRIQUET. — Les contrats d'État.
- Procès-verbaux et comptes rendus officiels des congrès et
conférences postaux et télégraphiques.
- RENAULT. — La poste et le télégraphe (Paris, 1877.)
- Répertoire des Postes.
- Revue de droit international et législation comparée*, 1881,
p. 347, article de Kirchenheim sur « Les congrès
internationaux de la poste et du télégraphe.
- Revue générale d'administration*, 1898, t. I. p. 203.

- ROLLAND. — Le secret professionnel des agents des Postes et Télégraphes, *thèse* Paris, 1901.
- ROTSCHILD. — Histoire de la Poste.
- ROUSSEAU. — Traité théorique et pratique de la correspondance.
- SANLAVILLE. — Responsabilité de l'État en matière de postes et télégraphes.
- SAVENEY. — La télégraphie internationale (*Revue des Deux-Mondes*, 15 septembre et 1^{er} octobre 1872.)
- SOURDAT. — De la responsabilité.
- VUILLAUME. — Du secret de la correspondance, *thèse* Paris, 1880.
- WALLON. — *Revue critique de législation et de jurisprudence.*
- WOLOWSKI. — Les postes en Angleterre.

INTRODUCTION

Dans cette étude sur la responsabilité de l'État dans le service public des Postes, Télégraphes et Téléphones, nous laisserons complètement de côté les questions de responsabilité envers les agents soit à raison d'accidents survenus dans leur travail, soit pour toute autre cause. Elles sont sans doute fort intéressantes, mais elles sortent du cadre de cet ouvrage.

Nous nous bornerons strictement à l'étude des responsabilités que peut encourir l'administration des Postes dans ses relations avec le public.

Il nous semble inutile d'entrer dans un examen approfondi de l'organisation du service des Postes. Quelques indications cependant sont nécessaires.

Rattachée jusqu'en 1879 au ministère des Finances et placée sous les ordres d'un directeur général, l'administration des postes forma, en vertu du décret du 5 février 1879, un ministère spécial sous le nom de ministère des Postes et Télégraphes. Trois autres décrets des 15 juin 1887, 28 juillet 1887 et 1889 sont

venus réorganiser cette administration qui se trouve érigée en sous-secrétariat des Postes, Télégraphes et Téléphones, rattaché au ministère du Commerce et de l'Industrie depuis le décret du 23 mai 1896.

Rappelons également que le transport des objets de correspondance a lieu soit directement par les agents des postes, soit par l'entremise d'entrepreneurs de transport agréés par l'administration. Ainsi, les dépêches sont transportées par les Compagnies de chemins de fer, par des entrepreneurs, en automobile, en voiture, à cheval ou à pied, par des estafettes, des courriers convoyeurs ou des Compagnies de navigation, etc.

Mais de quelque manière que le service s'effectue, l'administration a toujours, comme autrefois, le monopole exclusif du transport des lettres. La prohibition de s'immiscer dans leur remise est édictée par les arrêts du Conseil du 18 juin et du 29 novembre 1681. Ces arrêts ont été maintenus et confirmés par la législation postérieure, notamment par l'arrêté du 26 ventôse an VII. La jurisprudence a toujours imposé avec sévérité le respect de ce monopole établi, d'ailleurs tant dans l'intérêt de l'État lui-même que dans celui du public.

Tous les agents employés par l'administration des postes, soit par elle-même, soit par ses concessionnaires à quelque degré de la hiérarchie administrative qu'ils soient placés, sont astreints au secret pro-

fessionnel et prêtent serment à cet effet avant d'entrer en fonctions. Toute ouverture de lettres confiées à la poste, commise ou facilitée par un agent est sévèrement punie (Décret du 29 août 1790, art. 2, Code pénal, art. 187).

A quelque degré de perfection que puissent être portés les différents services postaux, il arrive forcément que des erreurs se produisent, que des agents peu scrupuleux commettent des délits, voire même des crimes. De ces différents chefs, l'administration peut voir engager sa responsabilité.

En droit commun, un individu n'encourt de responsabilités pécuniaires qu'autant qu'il a causé à un autre individu un préjudice, un dommage en accomplissant un fait illicite.

C'est ce qui résulte de l'article 1382 du Code civil : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un *dommage* oblige celui par la *faute* duquel il est arrivé à le réparer. »

Les deux éléments nécessaires mais suffisants pour engager la responsabilité d'un individu sont donc la faute, c'est-à-dire l'acte fait *ultra jus* et le dommage causé à celui qui demande réparation.

« La loi, disait Bertrand de Greuille au Tribunal, ne peut hésiter entre celui qui se trompe et celui qui souffre. Partout où elle aperçoit qu'un citoyen a éprouvé une perte, elle examine s'il a été possible à l'auteur de cette perte de ne pas la causer, et si

elle trouve en lui de la légèreté et de l'imprudence, elle doit le condamner à la réparation du mal qu'il a fait. »

Il n'est donc pas nécessaire qu'un acte ait été accompli avec dessein de nuire pour qu'il oblige son auteur à une réparation. Mais il ne suffit pas que ce fait produise un préjudice, car il est des préjudices qu'on peut légitimement causer. « *Nemo damnum facit, nisi qui id facit quod facere ius non habet.* » Il faut de plus que ce préjudice ait été injustement causé. Aussi bien, dit Montaigne (1), « il ne se faict aucun proufit qu'au dommage d'autrui, et à ce compte, il faudrait condamner toutes sortes de gaings. Le marchand ne faict bien ses affaires qu'à la débauche de la jeunesse ; le laboureur à la cherté des bleds ; l'architecte à la ruine des maisons ; l'honneur même et pratique des ministres de la religion se tire de notre mort et de nos vices... »

Ainsi entendu, le dommage comprend une classe innombrable de faits pouvant varier à l'infini et revêtir les formes les plus diverses. La loi Aquilia, à Rome, en voulant déterminer exactement les conditions auxquelles devait répondre le fait dommageable, se heurtait à une impossibilité ; aussi fut-on amené à étendre cette loi bien au delà de ses termes, en présence des nécessités que révélèrent les faits

1. *Essais*, Liv. I, chap. XXI

toujours plus variés et plus complexes que les prévisions du législateur. Le droit français a jugé plus sage de poser seulement dans l'article 1382, le principe du *damnum injuria datum*, et d'en laisser l'application aux tribunaux.

Nous aurons à rechercher si l'on doit appliquer ces principes de droit civil aux actes de l'administration des Postes ou si au contraire on doit s'inspirer des principes du droit public pour régler les questions de responsabilité soulevées par ces actes ; nous examinerons de quelle façon doivent être solutionnées les difficultés qui s'élèvent entre le public et les concessionnaires lorsque l'État n'exploite pas directement par des agents salariés certains rouages de notre machine postale ; nous verrons également quelles importantes questions peuvent être soulevées à l'occasion des fautes ou des délits dont les agents de ces administrations peuvent se rendre coupables.

La solution de toutes ces difficultés est d'autant plus intéressante que l'importance des différents services postaux croît sans cesse et que les intérêts qui leur sont confiés sont de jour en jour plus considérables.

Les devoirs de l'administration des Postes auxquels correspondent autant de droits du public sont sacrés et l'on doit en exiger l'accomplissement avec d'autant plus de rigueur que l'on se trouve en pré-

sence d'un monopole d'État qui supprime la possibilité de se servir de tout autre entrepreneur de transports.

Enfin le développement considérable pris par les communications électriques au moyen du télégraphe et du téléphone exige une grande régularité et une grande sécurité pour satisfaire les justes exigences du public. Nous verrons quelles sont, à cet égard, la législation et la jurisprudence actuelles, nous rechercherons si le principe de l'irresponsabilité n'a pas été poussé trop loin.

Les derniers chapitres traiteront les questions de compétence et de prescription.

CHAPITRE I

Responsabilité générale de l'administration des Postes

§ I

PERTES DE LETTRES ET RETARDS DANS LEUR REMISE

La responsabilité de droit commun telle que nous l'avons vue définie par l'article 1382 du Code civil est-elle applicable à l'administration des Postes lorsqu'aucune loi spéciale n'est venue y apporter une exception? Le conseil d'État et le Tribunal des conflits ont constamment jugé dans le sens de la négative. Voici d'ailleurs comment s'exprime à ce sujet le Tribunal des conflits.

« La responsabilité qui peut incomber à l'État à raison d'un dommage causé à des particuliers par le fait d'une personne concourant à l'exécution d'un service public ne peut être régie d'après les principes établis par le Code civil dans les rapports de particulier à particulier ; elle a ses règles spéciales qui

varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés. » (Trib. des conflits, 18 mars 1876, *Gazette des tribunaux* du 7 juin 1878). (1).

D'autre part, une loi du 5 nivôse an V a pour un cas particulier déchargé l'État de toute responsabilité. Son article 14 *in fine* dispose que « les lettres affranchies et non chargées, pour lesquelles il n'est point délivré de bulletin ni payé double port et leur délivrance ayant lieu sans en exiger de reçu ne sont susceptibles d'aucune indemnité en cas de perte » (2).

Cet article n'a jamais été abrogé de sorte qu'aujourd'hui comme en l'an V le public n'a aucune garantie contre l'administration en cas de perte de lettres simples.

Ceci est d'autant plus grave que l'État s'étant assuré le monopole du transport des correspondances, le public ne peut pas employer un autre intermédiaire sans s'exposer à des amendes considérables.

Certaines lettres peuvent être très importantes par elles-mêmes et leur perte, un simple retard même dans leur transport causeront un dommage

1. E. LAFERRIÈRE. *Traité de juridiction administrative*, t. II, p. 173.

2. V. aussi la loi des 17, 22 août 1791, art. 19 ; la loi du 24 juillet 1793, art. 37, 42 ; la loi du 6 messidor an V, art. 7. Rapport de M. O'Quin lors de la discussion de la loi du 4 juin 1859.

beaucoup plus grand que la perte d'une somme d'argent ; malgré le grave préjudice dont elle aura été la cause l'administration des Postes n'encourra aucune responsabilité. Elle aura peut-être compromis ou même anéanti les intérêts les plus graves d'une façon irréparable. En se retranchant derrière la loi de nivôse an V, elle pourra néanmoins résister victorieusement à toute demande de dommages-intérêts.

Dans la plupart des cas, il est vrai, il serait fort difficile sinon impossible de prouver la perte d'une simple lettre jetée dans une boîte quelconque, dont le dépôt ne peut être contrôlé et dont la remise au destinataire ne laisse même aucune trace.

Mais si, par extraordinaire on venait à fournir ces preuves difficiles, il serait inexact de croire que l'administration pourrait être tenue de payer une indemnité pour la perte d'une lettre ordinaire. L'irresponsabilité de l'État est, en effet, prononcée d'une façon absolue en cette matière, sans que l'on puisse distinguer en principe entre les différentes circonstances qui ont pu causer ou accompagner la perte, sauf cependant ce que nous verrons lorsque la disparition résulte du fait des agents de l'administration. Quant à la difficulté de preuve, elle est le motif principal et non la condition de l'exonération de la responsabilité.

On doit décider *à fortiori* que le retard dans la

remise d'une lettre, constituant en général un tort moins grand que sa perte n'engage pas la responsabilité de l'État. Dans ce cas, il serait pourtant facile de prouver la faute, la simple négligence même de l'administration, les timbres à date apposés sur les enveloppes ou les bandes constatant d'une manière certaine les dates exactes du départ et de l'arrivée.

Une loi, d'ailleurs du 5 avril 1879 prévoit dans son article 8 les retards qui peuvent survenir dans la remise de certaines lettres recommandées et suppose l'irresponsabilité de l'État pour le retard des autres objets de correspondance : « La non responsabilité de l'administration, dit-il, en cas de retard des objets de correspondance est étendue aux lettres recommandées contenant des valeurs à recouvrer, à ces valeurs et aux mandats de paiement. Aucune indemnité ne peut être réclamée de ce chef » (1).

La solution est la même en cas de détérioration accidentelle de objets de correspondance qui doivent d'ailleurs être remis au destinataire quel que soit leur état.

Tout ce que nous venons de dire relativement à la perte, à la détérioration ou au retard de lettres

1. Un arrêt de la Cour de Cassation du 4 décembre 1899 a rejeté une demande en dommages-intérêts motivée par un retard occasionné par le refus du destinataire de payer une taxe indûment exigée par l'administration des Postes (D. P. 1900, I-89).

non chargées ni recommandées s'applique aux autres objets qui peuvent être confiés à la poste, tels que manuscrits, papiers d'affaires, imprimés échantillons, etc (1).

§ II

DOMMAGES CAUSÉS PAR LES PRÉPOSÉS DE L'ADMINISTRATION DES POSTES DANS L'EXÉCUTION DE LEUR SERVICE.

Les articles 1382 et suivants du Code civil et notamment l'article 1384 qui déclare les maîtres et commettants responsables des dommages causés par leurs préposés et domestiques dans les fonctions auxquelles ils les ont employés sont-ils applicables à l'État et spécialement à l'administration des Postes?

Il faut classer ces actes dommageables des agents des Postes en deux séries distinctes :

1°) Ces fonctionnaires peuvent se rendre coupables de fautes ou même de délits dans l'exercice de leurs fonctions en empêchant la remise exacte et fidèle des objets confiés à la poste.

2°) Ils peuvent en accomplissant leur service cau-

1. ROUSSEAU. *Traité théorique et pratique de la correspondance par lettres missives*, n° 369. — SANLAVILLE. *Responsabilité civile de l'état en matière de postes et télégraphes*, p. 60.

ser des accidents aux particuliers ou des dégâts à leurs propriétés.

Nous étudierons d'abord la première de ces deux catégories de faits en recherchant quels sont les principes qui doivent leur être appliqués.

Écartons pour le moment les cas régis par des lois spéciales, disparition de lettres recommandées ou de lettres avec valeur déclarée etc. Ils feront l'objet d'une étude spéciale. Écartons aussi les cas de soustraction de valeurs ou matières précieuses insérées dans des lettres simples. La loi du 3 nivôse an V disposait dans son article 16 : « Nul ne pourra insérer dans les lettres chargées ou autres ni papier monnaie, ni matières d'or et d'argent, ni bijoux. » Cette disposition a été modifiée de deux manières par la loi du 4 juin 1859, qui a autorisé dans son article premier l'insertion dans les lettres chargées des billets de banque, bons, coupons, mais qui a d'autre part établi une sanction pénale contre quiconque insère dans une lettre des espèces métalliques et des objets précieux : « Est punie d'une amende de 50 à 100 francs l'insertion dans les lettres de l'or ou de l'argent, des bijoux ou autres objets précieux. »

Celui qui enfreint cette disposition légale ne peut certainement pas prétendre à une indemnité en cas de perte d'objets précieux, car il a ainsi commis une faute et il est de principe que nul ne peut se prévaloir de sa propre faute.

Il arrive très souvent, comme nous l'avons dit, qu'une lettre a, par elle-même, une très grande valeur, que des papiers d'affaires remis à la poste sont très importants. Ils est déjà rigoureux de ne pas rendre l'administration responsable de leur perte; doit-on aller plus loin et déclarer que même lorsqu'un agent des Postes s'approprie ou détruit ces lettres ou paquets, aucune responsabilité n'est encourue par l'administration ? Doit-on au contraire appliquer le droit commun ?

Deux systèmes diamétralement opposés se trouvent en présence : l'un admis par la plupart des auteurs de droit administratifs, par le Tribunal des conflits et le Conseil d'État, refuse en principe d'appliquer à l'administration l'article 1384 du Code civil; l'autre système suivi par la plupart des auteurs de droit civil et par quelques arrêts de la Cour de cassation soumet l'État à la responsabilité de droit commun.

Les arguments invoqués à l'appui de la première opinion sont les suivants :

En premier lieu, dit-on, l'article 1384 du Code civil ne doit pas être séparé de ceux qui le précèdent et notamment de l'article 1382 d'après lequel « tout fait quelconque de *l'homme* qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». *L'homme*, d'après cette première opinion, c'est la personne privée individuelle que

régit le droit civil, ce n'est pas l'administration et la puissance publique. Le législateur de 1804 n'a pas voulu poser un principe destiné à régler les rapports des particuliers et de l'État. On n'en trouve aucune trace dans les procès-verbaux de la section de législation ou de l'Assemblée générale du Conseil d'État; dans le rapport de Treilhard au nom du Conseil, dans celui de Tarrible au nom du Tribunat, il n'en est pas davantage question. Jamais les auteurs du Code civil n'ont même pensé que la question pût se poser et il y avait à cela deux raisons péremptoires: la première, c'est qu'ils faisaient un Code civil, la seconde c'est qu'ils ont maintes fois manifesté leur volonté de ne tracer que les règles du droit civil, privé, et de ne les rendre applicables aux administrations publiques qu'en vertu de dispositions expresses dans certains cas exceptionnels. Ils y ont même cru nécessaire de procéder ainsi dans beaucoup de circonstances où l'État agit comme gérant de son domaine privé.

Les partisans de la non-application des articles 1382 et suivants aux administrations publiques invoquent à l'appui de leur thèse une seconde raison. Ces articles, disent-ils, visent uniquement l'intérêt privé et individuel. Mais l'intérêt général est essentiellement complexe, et il est de principe en droit administratif, qu'en ce qui concerne cet intérêt, l'administration n'a de comptes à rendre à personne.

« A l'administration seule, il appartient sous l'autorité de la loi, de régler les conditions des services publics dont elle est chargée d'assurer le cours, de déterminer les rapports qui s'établissent entre l'État, les nombreux agents qui agissent en son nom et les particuliers qui profitent de ces services et dès lors de connaître et d'apprécier le caractère et l'étendue des droits et des obligations réciproques qui en doivent naître ; ces rapports, ces droits et ces obligations, ne peuvent être réglés selon les principes et les dispositions du seul droit civil et comme ils le sont de particulier à particulier ; notamment en ce qui touche la responsabilité en cas de faute, de négligence ou d'erreur commises par un agent de l'administration ; cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; elle se modifie suivant la nature et la nécessité de chaque service » (1).

L'État agissant comme personne de puissance publique ne peut donc être civilement responsable d'après le droit commun.

Enfin les lois spéciales au service des Postes qui exonèrent l'administration de toute responsabilité en cas de pertes de lettres ne distinguent pas si cette disparition a eu lieu par suite d'un cas fortuit ou par suite d'une faute ou d'un délit commis par les agents des Postes.

1. Conseil d'État, 6 décembre 1885 ; aff. Rothschild.

Cette dernière raison a paru décisive à certains auteurs qui ne trouvaient pas suffisants les arguments que nous avons précédemment exposés.

Telle est la doctrine adoptée par le Conseil d'État et le Tribunal des Conflits qui ont refusé dans de nombreux arrêts d'appliquer à l'État en général et à l'administration des Postes en particulier les articles 1382 et suivants du Code civil (1). Lorsqu'un agent a commis une faute ou un délit en accomplissant son service, la jurisprudence de ces tribunaux administratifs déclare l'agent coupable seul responsable de son acte, et les tribunaux civils ou criminels seuls compétents pour le juger.

Voyons maintenant le deuxième système, celui des auteurs de droit civil et de certains arrêts de la Cour de cassation.

D'après eux, les articles 1382 et suivants sont applicables à certaines administrations publiques notamment à l'administration des Postes (2).

1. ROUSSEAU, *Traité de la correspondance par lettres missives* p. 238 ; Conflits, 20 mai 1850, p. 481 ; 10 septembre 1855 p. 625 ; Conflits, 7 juin 1873, D. P. 1874. III. 4 ; 4 juillet 1874. D. P. 1875. III. p. 68 ; Conseil d'État, 4 juillet 1874, p. 463, voir la note ; SOURDAT, *Traité de la Responsabilité*, SANLAVILLE, *op. cit.*, p. 75.

2. DEMOLOMBE, t. XXI, p. 553 ; AUBRY et RAU, t. IV, p. 759 ; DALLOZ, Rep. v° *Responsabilité*, n°s 654 et suivants ; BAUDRY-LACANTINERIE, *Précis de droit civil*, t. II, p. 928 ; Cour de cassation, 3 avril 1866, Sirey, 1866, I, 277 ; C. cass., ch. req., 12 mai 1851, D. P. 1851, I, 136.

L'État, disent-ils, en se chargeant du transport des lettres et autres objets de correspondance se fait entrepreneur d'industrie dans le sens des articles 1382 et suivants du Code civil. Il se forme entre l'État transporteur et l'expéditeur un contrat qui doit être régi d'après les règles du droit commun. Du moment où une lettre est déposée dans la boîte, l'administration contracte l'obligation de la faire parvenir à destination si l'expéditeur a observé les règlements postaux. Un texte de loi formel seul pourrait l'exonérer de cette obligation.

A l'objection tirée par le Conseil d'État de la rédaction de l'article 1382 dans lequel il est parlé de « l'homme », on répond que l'article 1384 est conçu dans les termes les plus généraux : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre... » Aucune exception n'est faite en faveur de l'État; une exception de ce genre n'aurait d'ailleurs pas sa raison d'être. L'État choisit lui-même ses fonctionnaires. Si parmi eux il s'en trouve qui commettent des actes indéliçables, des délits dans l'accomplissement de leurs fonctions, il doit en être responsable pécuniairement. La situation de l'État à cet égard est analogue à celle des grandes sociétés commerciales ou industrielles, des compagnies de chemins de fer, par exemple.

Reste l'argument tiré des lois spéciales (5 nivôse an V, article 14; 4 juin 1859 et 25 janvier 1873 en particulier).

Ces lois, dit-on, en déclarant la poste responsable, dans des cas particuliers, de la perte de certains objets de correspondance, écartent par leur seul silence cette responsabilité dans les autres cas. Il est facile de répondre à cette objection que la « perte » d'objets confiés à la poste, prévue par les lois en question, perte ayant pour cause un fait involontaire, accidentel, ne peut être confondue avec une disparition résultant d'une faute ou d'un délit quelquefois même d'un crime. On ne peut étendre ainsi l'exception édictée par ces lois à des hypothèses qu'elles ne prévoient pas.

La preuve du fait délictueux sera sans doute très difficile dans la plupart des cas; quelquefois cependant elle résultera de l'aveu soit de l'administration, soit de l'agent lui-même au cours d'une instruction criminelle, des témoins pourront avoir surpris le fonctionnaire de l'administration des postes au moment où il commettait l'acte à lui reproché ou avoir reçu sa confidence. On ne peut prévoir toutes ces hypothèses, il y a là une question de fait. La preuve sera souvent possible bien que difficile. Et cette difficulté d'ailleurs ne peut être une raison suffisante pour motiver l'irresponsabilité de l'État.

Comme conséquence de ce système, l'État devrait

également être responsable en cas de détérioration ou même de simples retards provenant de fautes ou de délits commis par les agents de l'administration des Postes (1).

Voilà les deux solutions données aux demandes d'indemnité formées par les particuliers lésés par les fautes des employés des postes. La seconde est préférable à la première. Elle concilie mieux les intérêts en jeu et a, en outre l'avantage d'être plus conforme aux différents textes de loi qui régissent la matière.

Voyons maintenant quelle est la responsabilité encourue par l'État du fait d'accidents occasionnés aux biens ou aux personnes par les agents des postes dans l'exercice de leurs fonctions.

La question s'est posée fréquemment surtout avant la construction des chemins de fer. Au temps des malles-poste, la jurisprudence partageait la responsabilité entre l'administration responsable du fait de ses courriers et les maîtres de poste responsables des fautes commises par leurs postillons (2).

Aujourd'hui que les malles-poste ont disparu, des accidents peuvent encore être causés par les voitu-

1. Tout ce que nous venons de dire relativement aux lettres s'applique aussi aux autres objets de correspondance, papiers d'affaire, échantillons, imprimés, etc. Cour de Cassation, 13 mai 1870, D. P., 1870.1.281.

2. Cour de Cassation, 22 novembre 1848, Sirey 48.1.700.

res à traction animale ou mécanique employées par l'administration dans le service intérieur des villes.

La même controverse que nous venons d'exposer au sujet des fautes commises par les agents des postes, existe aussi au sujet des accidents occasionnés par les voitures transportant les dépêches. Le Conseil d'État et le Tribunal des Conflits refusent d'appliquer dans ce cas les articles 1382 et suivants du Code civil (1) tandis que la Cour de cassation s'en tient à une jurisprudence contraire (2). En fait cependant, cette divergence n'est que doctrinale, le Conseil d'État et le Tribunal des Conflits ont dans maints arrêts déclaré la responsabilité de l'État, mais en s'appuyant sur d'autres considérations. L'équité commande dans certains cas cette solution. Il serait inadmissible de décharger toujours l'administration des Postes de la responsabilité des accidents causés soit par l'imprudence de ses agents et l'inobservation des règlements, soit au contraire par l'exécu-

1. SANLAVILLE, page 86. Conseil d'État, 1^{er} juin 1867, p. 478 ; 4 mai 1862, p. 377 ; Tribunal des Conflits, 8 février 1873, DALLOZ, 1873, III, 17 et suivants.

2. ROUSSEAU, *Traité théorique et pratique de la Correspondance*, page 231 ; SANLAVILLE, *op. cit.*, p. 86. Cour de Cassation, 19 décembre 1855, SIREY, 1855, I, p. 265 ; Tribunal de Colmar, 28 janvier 1848, SIREY, 1849, II, p. 345 ; LAROMBIÈRE, tome V, pages 752 et suivantes ; DALLOZ, Répertoire, v^o *Responsabilité*, n^o 660 et suivants.

tion trop stricte de ces règlements qui prescrivent aux courriers une vitesse minima.

§ III

L'État doit-il être déclaré responsable des fautes ou des délits commis par les entrepreneurs ou concessionnaires de l'administration des Postes, et des accidents survenus par leur faute dans le transport des dépêches ?

Cette question a acquis aujourd'hui une très grande importance par suite du transport des sacs de dépêches par les Compagnies de chemin de fer et de navigation.

Les contrats passés entre l'administration des Postes et ses entrepreneurs et concessionnaires doivent-ils être régis par les règles en usage en matière de travaux publics ? Oui, en principe. Les entrepreneurs doivent être déclarés responsables du fait de leurs agents (1). « Le concessionnaire ou l'entrepreneur, dit Sanlaville, n'est pas un préposé auquel l'adminis-

1. SANLAVILLE, *op. cit.*, p. 87 ; JACCOTÉY, *Traité de législation et d'exploitation postales*, p. 245 ; DALLOZ, *Répertoire*, v^o *Responsabilité*, n^o 611 ; SOURDAT, *De la responsabilité* (2^e édition), n^o 885 ; CHRISTOPHE, *Traité des travaux publics*, tome II, p. 325 ; DALLOZ, *Périodique*, 1897, IV, 67 et 68.

tration puisse continuellement donner des ordres. Le concessionnaire ou l'entrepreneur est lié seulement par l'adjudication et le traité intervenu entre lui et l'administration. »

C'est ainsi qu'a décidé le Conseil d'État dans un arrêt rendu le 25 avril 1867. « Considérant que le sieur Billotet demande que l'État soit condamné à l'indemniser du dommage résultant pour lui de l'accident dont il a été victime et qui a été causé par la voiture du sieur Bergerot servant au transport des dépêches entre le bureau de la ville de Gray et la gare ;

« Considérant, d'une part, que le sieur Bergerot est un entrepreneur chargé d'exécuter à ses risques et périls moyennant un prix fixé le transport des dépêches et qu'il ne saurait être considéré en ce qui concerne les accidents causés par sa voiture comme le préposé de l'administration des Postes.

« Considérant, d'autre part, que le sieur Billotet ne justifie pas que l'accident soit dû à la négligence de l'administration ; qu'il suit de là que c'est à bon droit que le ministre des finances a refusé de reconnaître l'État comme responsable de l'accident causé par le sieur Bergerot ;

« Arrête : Article premier « La requête est rejetée. »

Cet arrêt laisse entendre que l'État est responsable des actes de ses concessionnaires, lorsqu'ils sont imputables à la négligence de l'administration.

D'autre part le public ne doit pas avoir à souffrir de ce que l'État au lieu d'effectuer lui-même le transport des dépêches, confie ce soin à des entrepreneurs. Aussi l'État, pensons-nous, devrait être tenu de répondre des fautes commises par ses concessionnaires dans les cas où l'insolvabilité de ceux-ci rendrait inutile toute action en paiement de dommages-intérêts de la part des individus lésés.

§ IV

Nous avons vu précédemment que les fautes et délits commis par les agents de l'administration des Postes, notamment à raison de la violation du secret et de l'inviolabilité de la correspondance peuvent faire naître pour l'État l'obligation de réparer le préjudice causé par ses fonctionnaires. Voyons maintenant si dans certains cas, les lettres et autres objets de correspondance transportés par la poste ne peuvent pas être quelquefois remises à des personnes autres que leurs destinataires sans que la responsabilité de l'administration des Postes se trouve engagée.

Trois questions peuvent se poser à ce sujet : 1° à qui doivent être remises les lettres dont l'adresse est incomplète ou ambiguë ? 2° à qui doivent être remises des lettres adressées à des incapables ? 3° peut-on dans certains cas saisir des objets de

correspondance alors qu'ils sont entre les mains de l'administration des Postes. Nous examinerons successivement ces trois questions.

A qui doivent être remises les lettres dont l'adresse est incomplète ou ambiguë ? L'administration les retourne à l'expéditeur si son nom et son adresse sont indiqués sur l'enveloppe où à l'intérieur de la lettre elle-même, qui dans ce cas, peut être décachetée. Le bureau des rebuts chargé de ce travail la conserve si ses recherches sont infructueuses et en ordonne la destruction au bout de trois mois. Les lettres importantes et les lettres chargées sont détruites à l'expiration du même délai, mais leur contenu est mentionné dans un procès-verbal d'ouverture qui est conservé dix ans. Il y a là, un fait de violation du secret de la correspondance, mais violation nécessaire dans l'intérêt même des correspondants. Un moyen très simple pour l'expéditeur d'éviter l'ouverture de sa lettre et de se la faire réexpédier intacte au cas où le destinataire ne pourrait être trouvé, c'est d'indiquer son adresse sur l'enveloppe même de la lettre.

Dans certains cas, la délivrance des lettres et correspondances peut donner lieu à des difficultés particulières. Lorsque deux personnes portant le même nom patronymique et habitant la même localité ne peuvent s'entendre sur l'attribution des correspondances, qui portent sur l'adresse, sans autre indication,

le nom patronymique qui leur est commun, il y a lieu, pour le receveur des postes, de procéder conformément à l'article 521 de l'instruction de mai 1832, c'est-à-dire d'ouvrir les lettres dont la destination est incertaine en présence des deux homonymes, et de remettre la correspondance au véritable destinataire. Cette règle, qui avait été posée par un arrêt du 24 novembre 1846 (*Dalloz, Répertoire*, v^o *Postes*, n^o 44) a été de nouveau appliquée par le tribunal de Nîmes dans un jugement du 9 février 1889 (*Dalloz, Périodique*, 1890. II. 317). Mais ce mode de procéder ne saurait trancher la difficulté dans toutes les circonstances et le receveur engagerait la responsabilité de l'administration s'il y recourait malgré l'opposition de l'un des compétiteurs ou s'il les attribuait, après l'ouverture, à l'un d'eux, de sa propre autorité, malgré les réclamations de l'autre. C'est même une question controversée de savoir s'il appartient aux tribunaux de prescrire à l'administration des Postes de se conformer à l'article 521 de l'instruction de 1832 et la Cour de Besançon notamment dans un arrêt du 12 décembre 1888 (*Dalloz, Périodique*, 1890. II. 102) n'a pas cru pouvoir faire cette prescription par le motif que le pouvoir des tribunaux se borne à déclarer quel est le véritable propriétaire des correspondances, et qu'ils doivent laisser à l'administration des Postes le soin d'aviser sous sa responsabilité, à ce que les objets soient remis à leur véritable desti-

nataire ; qu'il ne saurait appartenir aux tribunaux de prescrire à l'administration les précautions auxquelles elle doit avoir recours.

Il ne faudrait pas, toutefois, pousser trop loin cette doctrine, et si les tribunaux ne peuvent prendre des mesures telles que nomination d'un séquestre permanent chargé de recevoir les correspondances dont la suscription est douteuse et de les remettre à qui de droit, mesure qui serait inconciliable avec le principe du secret des lettres, il ne s'ensuit pas qu'ils ne puissent prescrire à l'administration des Postes de remettre les correspondances à tel ou tel de ceux qui prétendent y avoir droit. En effet, lorsqu'il se présente une contestation sur le droit de plusieurs homonymes aux correspondances portant une certaine suscription, ce sont les tribunaux, juges du fait et appréciateurs des circonstances, qui peuvent seuls trancher le différend et désigner le véritable propriétaire (Req., 22 mai 1889, *Dalloz*, *Périodique*, 1889.1.33; 8 novembre 1892, *Dalloz*, *id.*, 1893. 1.33). Et la conséquence logique du droit qui leur appartient de désigner le véritable propriétaire est qu'ils peuvent prescrire à l'administration des Postes de lui remettre les correspondances portant la suscription litigieuse. En faisant cette prescription, ils ne sortent pas de leur rôle et l'injonction faite à l'administration des Postes n'empiète nullement sur le pouvoir administratif, les tribunaux ne faisant que

déclarer quel est celui auquel la Poste doit, en vertu des lois qui la régissent, remettre les correspondances (1).

Il a été jugé à ce point de vue que lorsqu'un fonds de commerce a été vendu et que l'acquéreur en a pris possession, le vendeur n'a plus aucun droit sur les lettres et les télégrammes adressés à la maison de commerce à l'exception de ceux qui portent avec son nom la mention « *personnel* » (Paris, 24 décembre 1890, *Dalloz Périodique*, 1893. I. 33); et, sur pourvoi, la Cour de cassation confirma l'arrêt attaqué le 8 novembre 1892 (*Dalloz Périodique*, 1893. I. 33.)

Les tribunaux, d'ailleurs, ne peuvent être appelés à déclarer quel est, entre les homonymes, le véritable destinataire, lors que ce point n'a pas été réglé entre les intéressés. Ceux-ci peuvent valablement convenir que les correspondances portant une suscription déterminée seront remises à l'un d'eux. Cette convention n'a rien de contraire à la loi et elle est obligatoire pour l'administration des Postes (Paris, 3 juin 1892, *Dalloz Périodique*, 1893, 2^e partie).

Dans toutes les circonstances précédentes, la responsabilité de l'administration est couverte soit par le renvoi à l'expéditeur, soit par la mise au rebut soit par la remise au destinataire indiqué par le tribunal.

1. V. la note sur arrêt de la Cour de Paris du 3 juin 1892, *DALLOZ*, *Périodique*, 1893, 2^e partie.

A qui doivent être remises les lettres adressées à des incapables ?

D'après l'article 471 *in fine* du Code de commerce, les lettres adressées à un failli doivent être « remises aux syndics qui les ouvriront ; le failli pourra, s'il est présent, assister à l'ouverture ». Cette obligation pour les agents des postes de ne remettre les lettres adressées à un failli qu'à son syndic n'existe qu'après la signification, faite au directeur des postes, du jugement déclaratif de faillite, ou la remise à ce directeur d'extraits, en forme, de ces actes.

L'article 29 *in fine*, de la loi du 30 juin 1838, sur les aliénés, confère aux directeurs de ces établissements le droit de prendre connaissance des lettres adressées aux malades qu'ils ont en traitement ou bien envoyées par eux. La raison en est dans l'intérêt des malades eux-mêmes. Il est utile pour le médecin de connaître le mieux possible leur état d'esprit.

Pour des raisons d'intérêt général et de sécurité publique, il est admis que les directeurs des maisons de détention peuvent prendre connaissance de la correspondance de leurs pensionnaires. Aucun texte ne leur confère expressément ce droit ; mais on peut l'induire des articles 8, 36, 87 et suivants du Code d'instruction criminelle qui autorisent la saisie de tous les papiers pouvant servir à la découverte de la vérité dans les affaires criminelles.

Un avis du Conseil d'État en date du 13 mai 1885 semble décider autrement à l'égard des lettres adressées à des mineurs : « Considérant que le texte de la loi n'attribue d'une manière expresse aux représentants des incapables, le droit, sur la seule justification de leur qualité, de se faire remettre ou même seulement de faire arrêter la correspondance qui est attribuée aux incapables ; que par suite l'administration des Postes ne saurait, sans engager sa responsabilité, modifier le mandat qu'elle a reçu de l'expéditeur et déférer de sa propre autorité aux demandes formées par les représentants des incapables. Est d'avis..... »

Cet avis du Conseil d'État est basé sur la loi des 26-29 août 1790, titre IV, article premier, interdisant aux assemblées et directeurs de département et de district, aux municipalités et aux tribunaux, d'ordonner aucune modification dans les services postaux. A plus forte raison, dit-on, la puissance paternelle ne peut pas donner d'ordres à l'administration des Postes (1).

Ces arguments paraissent bien faibles si on leur oppose les articles du Code civil sur la puissance paternelle. Le père, ou à défaut la mère ou le tuteur sont investis du droit de représenter le mineur dans

1. *Revue Générale d'administration*, juillet 1885, p. 335 et suivantes.

tous les actes de la vie civile. Ce droit de représentation existe au profit du père ou du tuteur d'une façon générale et aucun texte ne le restreint en ce qui concerne la correspondance de l'incapable. Non seulement ils ont le droit absolu de prendre communication de la correspondance de leur fils ou pupille, mais ils ont encore celui de la retenir ou de la supprimer (1).

La délégation des droits du mineur a été établie par le législateur de 1804 bien plus dans l'intérêt du mineur que celui de son père ou tuteur. Si cette représentation, cette substitution dans tous les actes de la vie civile est incomplète, la sauvegarde des intérêts du mineur n'existe plus, et, contrairement au vœu de la loi, cet incapable se trouve dans une situation moins favorable que celle de l'individu majeur dont il n'a pas l'expérience de la vie.

Prétendre donc que l'attribution générale de droit conférée au père, à la mère ou au tuteur ne comprend pas nécessairement celui de se faire remettre les lettres et objets de correspondance adressés au mineur, c'est aller contre la volonté manifeste du législateur qui, en édictant les règles de la puissance paternelle et de la tutelle, a voulu que le mineur se

1. DEMOLOMBE, *Puissance paternelle*, n° 301. Caen, 11 juillet 1867, SIREY, 1867. II. 151. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 87. SANLAVILLE, *op. cit.*, p. 66 et suivantes. *Contra*, VANIER, *Revue Pratique*, année 1866,

trouve dans une situation au moins aussi favorable que l'individu majeur. Une lettre importante peut être adressée à un enfant qui, en ignorant la valeur, la détruira ou la perdra si le facteur la lui remet à lui-même.

On doit décider de même façon, au sujet des lettres adressées à des interdits ; les motifs tirés du Code civil que nous venons d'exposer à propos des mineurs s'appliquent également à cette autre catégorie d'incapables. Leur intérêt exige que leur tuteur ait le droit de prendre connaissance des lettres qui peuvent leur être adressées.

Une autre question plus difficile à résoudre est la suivante : A qui l'administration des Postes doit-elle remettre les lettres adressées à une femme mariée, est-ce au mari ou à la femme ? Si l'on s'en tient strictement aux principes de notre Code civil, il semble évident que le mari a le droit de se faire remettre à lui-même la correspondance adressée à sa femme. C'est d'ailleurs l'opinion d'auteurs importants (1) qui invoquent aussi le droit du mari de sauvegarder son honneur en détruisant des lettres dont le contenu ou l'origine peuvent être pour lui une extrême injure.

Un tel droit du mari est moins facilement expli-

1. DEMOLOMBE, tome IV, n° 87 *bis* ; ROUSSEAU, *op. cit.* p. 90 ; Caen, 11 juillet 1866, SIREY, 1867. II. 151 ; Bruxelles, 28 avril 1875, DALLOZ, Périodique, 1876. II. 25 ; AUBRY ET RAU, tome VIII, p. 273, et tome V. p. 180.

cable que celui du père ou du tuteur, mais il n'en existe pas moins, et en droit strict, il nous semble difficile de refuser au mari le droit de se faire remettre les lettres adressées à sa femme.

La portée de l'avis du Conseil d'État que nous avons rapporté plus haut est loin d'être aussi grande qu'on pourrait le supposer. Lorsque le Conseil d'État dit que l'administration ne peut déferer de sa propre autorité aux demandes formées par les représentants des incapables, il laisse entendre qu'elle devrait au contraire obtempérer à une décision judiciaire établissant la situation légale de l'incapable et de son représentant.

« En résumé, dit Sanlaville, l'administration des Postes ne peut pas refuser de remettre au représentant légal une lettre adressée à l'incapable alors qu'elle a été régulièrement avisée ou mieux lorsqu'un jugement a établi vis-à-vis de l'administration la situation juridique de l'incapable et de son représentant ; nous pensons que l'administration serait responsable si elle n'obtempérait pas à cette notification d'une situation juridique qu'elle doit respecter. »

Y a-t-il d'autres cas dans lesquels les lettres doivent être remises à des personnes autres que leurs destinataires ? Les agents des postes doivent-ils déferer aux réquisitions des juges d'instruction qui viennent dans les bureaux pour y perquisitionner et y

saisir des objets de correspondance? L'Etat pourrait-il encourir de ce chef une responsabilité à raison de la violation du secret des lettres ?

En vertu des articles 87 et 88 du Code d'instruction criminelle, le juge d'instruction a le droit de faire des perquisitions en tous lieux où il présume qu'on ait caché des papiers et généralement tous effets jugés utiles à la manifestation de la vérité. Il a le droit de saisir ces objets.

Les perquisitions du juge d'instruction peuvent être ainsi faites dans les bureaux de poste, il en résulte une grave atteinte au principe de l'inviolabilité de la correspondance. Ce droit du juge d'instruction est légitime néanmoins, car la recherche des crimes importe autant à la sûreté de l'Etat et des particuliers que le respect des lettres et s'il n'était pas permis au juge d'instruction de fouiller dans la correspondance des prévenus partout où ils la trouvent, bien des crimes demeureraient impunis au détriment de l'intérêt général.

Ce droit de perquisition dans les bureaux de poste a toutefois été mis en doute par plusieurs auteurs (1). Mais les raisons invoquées par eux ne peuvent résister aux termes si généraux de l'article 88 du Code d'instruction criminelle : « Le juge d'instruction

1. MANGIN, *De l'instruction écrite*, t. I, p. 162; — Hallays, page 167.

pourra pareillement se transporter dans les lieux où il présumerait qu'on ait caché les objets. » D'ailleurs pourquoi l'inviolabilité des lettres serait-elle plus absolue que celle du domicile. Comme on l'a fort bien dit, les bureaux de poste ne sont pas un asile plus respectable que le domicile du citoyen (1). Ici l'intérêt privé se trouve en conflit avec l'intérêt général il doit s'incliner (2).

D'autre part, une lettre peut non seulement servir à dévoiler un crime mais même constituer par elle-même le corps du délit, en matière de faux par exemple.

Les magistrats toutefois ne doivent user qu'avec beaucoup de réserve et seulement dans les cas les plus graves de ce droit d'investigation. Peut-être même serait-il prudent de le limiter à certaines lettres, telles que celles qui seraient adressées aux prévenus ou qui émaneraient d'eux, mais il est difficile de faire ces distinctions et la règle est générale (3).

1. VANIER. *Revue pratique de droit*, 1866, p. 101.

2. SANLAVILLÉ, *op. cit.*, p. 90; — BLANCHE, *Études pratiques sur le Code pénal*, t. III, p. 791; — EDGAR HEPP, *De la correspondance postale privée dans ses rapports avec le droit civil, le droit commercial, le droit pénal et le droit administratif*, p. 30; — ROLLAND, *thèse Paris*, 1901.

3. Une très intéressante décision sur le sujet qui nous occupe a été prise le 11 juin 1830 par la Cour d'assises d'Indre-et-Loire (*Jurisprudence criminelle*, recueil périodi-

Ainsi il est bien établi que les juges d'instruction ont le droit de perquisitionner dans les bureaux de poste et d'y saisir des objets de correspondance. L'administration pourrait-elle encourir des responsabilités du fait d'entraves apportées à ce droit par quelqu'un de ses préposés ? Nous n'hésitons pas à l'admettre. Cette faute, car faute il y aurait, engagerait la responsabilité de l'État.

Mais le principe du secret et de l'inviolabilité de la correspondance reprend tout son empire lorsque la saisie est faite pour sauvegarder non plus l'intérêt de la société, mais des intérêts particuliers (1). Comme il n'est pas permis de chercher à savoir ce

que, année 1830, page 189). Cette cour avait à juger divers individus accusés de l'assassinat d'un sieur Courrier. Une lettre avait été adressée de Paris par la dame Courrier à Pierre Dubois, l'un des accusés, poste restante à Montbazou. Une commission rogatoire fut envoyée au juge de paix de ce canton pour opérer la saisie de cette lettre. Mais le préposé de la poste refusa d'obtempérer à la réquisition du magistrat. Devant la Cour d'assises, le même préposé refusa également de donner les renseignements que la justice lui demandait, en alléguant que les règlements de la poste et les instructions de l'administration lui imposaient le silence. La cour dans un arrêt fortement motivé le condamna à l'amende.

1. Conseil d'État, 13 mars 1874, page 262 ; — ROUSSEAU, *op. cit.*, page 199 ; — Tribunal de la Seine, Référé, 26 juin 1858, dans *Le Droit* du 27 juin suivant ; — 13 septembre 1872, DALLOZ, Périodique, 1873. III, 80.

que contiennent les lettres, celles mêmes qui seraient présumées contenir des valeurs ne peuvent être saisies entre les mains des préposés de la poste par les créanciers des personnes auxquelles elles sont adressées.

Cependant il paraît en être différemment pour les articles d'argent. En effet, l'article 69 du règlement du 24 février 1817 est conçu en ces termes : « Aucune loi n'ayant déclaré les articles d'argent insaisissables, les directeurs ne peuvent se refuser à recevoir les saisies-arrests et oppositions faites entre leurs mains. »

La raison de cette différence entre les articles d'argent et les autres valeurs réside dans ce fait que l'envoi d'un mandat ou bon de poste constitue moins l'envoi d'un objet de correspondance qu'une opération de banque.

CHAPITRE II

Responsabilité spéciale

Nous avons étudié jusqu'ici la responsabilité générale de l'Administration des Postes, dans ce deuxième chapitre nous verrons que pour certains objets de correspondance, les obligations de l'Administration des Postes sont plus rigoureuses et surtout mieux déterminées.

Les responsabilités encourues par l'Administration des postes dans ces cas spéciaux sont de deux sortes : tantôt l'État est responsable de la totalité du dommage causé, tantôt l'indemnité due est fixée par une sorte de forfait qui n'est généralement pas la représentation du préjudice subi par l'expéditeur ou le destinataire.

La première catégorie comprend les lettres et les objets envoyés comme valeurs déclarées et les sommes encaissées par l'Administration ; dans la seconde nous trouvons les lettres et objets soumis à la formalité de la recommandation, les colis postaux et les valeurs à recouvrer.

§ I

RESPONSABILITÉ ENTIÈRE DE L'ADMINISTRATION DES POSTES

A. — Valeurs déclarées.

C'est dans un règlement du 16 octobre 1627 qu'apparaît pour la première fois la prohibition d'insérer dans les lettres confiées à la régie des Postes « de l'or, de l'argent, des pierreries ou autres choses précieuses ». Cette interdiction confirmée par l'édit royal du 9 avril 1644, fut reproduite par la déclaration du 8 juillet 1759 qui admet toutefois le transport des objets d'or et d'argent du consentement des fermiers, directeurs et commis des postes, « lesquels ne pourront s'en charger sous une remise au-dessous de celle portée au tarif ». La même déclaration réglementa le service des chargements en soumettant la lettre chargée à l'acquittement d'un double port et à l'affranchissement. Celui des valeurs cotées existait antérieurement à cette disposition ; quant au service des articles d'argent, il avait été établi par le règlement de 1627, autorisant l'envoi par la poste de sommes qui ne pouvaient être supérieures à 100 francs, moyennant le paiement d'un droit proportionnel aux distances réduit plus tard à un droit fixe de 5 0/0.

Ainsi, dès 1759, nous voyons l'Administration des Postes mettre en jeu tous les rouages du mécanisme qu'elle conserve encore aujourd'hui, pour le transport des valeurs : elle reçoit les lettres chargées, dans lesquelles il est interdit d'insérer des valeurs et dont la perte n'entraîne pour elle aucune responsabilité, quoiqu'elle prenne l'engagement, en échange du paiement d'une double taxe, d'entourer leur expédition de formalités spéciales ; elles acceptent les valeurs cotées dont le montant doit être restitué par elle, en cas de perte, au destinataire ; elle se charge enfin, moyennant une remise proportionnelle, de faire compter dans un de ses bureaux, à une personne déterminée, une somme d'argent versée entre ses mains.

Le 13 mai 1786 intervient un arrêt du conseil qui autorise formellement l'insertion dans les lettres chargées des billets de la Caisse d'escompte ou autres effets quelconques et qui admet pour la première fois le principe de l'indemnité à payer par la régie des Postes en cas de perte de ces lettres. L'indemnité fut fixée à la somme de 150 livres ; plus tard elle fut portée à celle de 500 livres par le décret du 17 août 1791.

Mais le décret des 23, 24 et 30 juillet 1793 sur l'organisation des postes et messageries ne tarda pas à rétablir la prohibition absolue d'insérer des valeurs dans les lettres de toute nature pour n'au-

toriser que le chargement à vue de toutes sommes et valeurs en assignats, en or ou en argent monnayé ou non. La régie fut rendue responsable du montant des sommes ou des objets ainsi déclarés ; quant aux lettres chargées, devant l'interdiction remise en vigueur, leur perte m'entraîna plus en vertu de cette loi que l'obligation de payer une indemnité de cinquante francs.

La défense renouvelée par la loi de 1793 fut maintenue dans celles du 6 messidor an IV et du 5 nivôse an V dont l'article 16 était ainsi conçu : « Nul ne pourra insérer dans les lettres chargées ou autres ni papier-monnaie, ni matière d'or et d'argent, ni bijoux. » Cette prohibition était dépourvue de toute sanction aussi bien dans la loi de nivôse an V que dans les lois, ordonnances et règlements qui l'avaient antérieurement édictée. Aussi la loi du 9 vendémiaire an VI, ayant supprimé la régie des messageries, les expéditeurs des articles dont elle s'était chargée jusque-là ne purent désormais les confier qu'à des entreprises privées qui ne présentaient pas les mêmes conditions de célérité. Le public fut d'autant plus porté à préférer pour l'expédition des valeurs-papiers le mode de transmission plus rapide, quoique peu sûr de l'insertion dans les lettres, que leur nombre et leur circulation devenaient plus importants, en proportion du développement progressif des relations commerciales.

Les lettres ordinaires renfermant des titres au porteur qui disparaissaient en grand nombre après qu'elles avaient été confiées à l'Administration des postes, s'égarèrent-elles par l'effet de causes fortuites ou par suite de l'infidélité de ses agents ? L'Administration elle-même ne contestait pas la fréquence des soustractions commises dans le service ; mais sa responsabilité matérielle n'était pas engagée. Elle se retranchait victorieusement, pour la sauvegarder derrière la prohibition inscrite dans la loi de nivôse an V ; mais il en était autrement de sa responsabilité morale.

Les récriminations du public, qui ne comprenait pas qu'il était, par son oubli des règlements, la cause première des soustractions dont il se plaignait ; les soupçons que la présence d'un petit nombre d'agents infidèles faisait sans cesse peser sur la masse des employés honnêtes, la certitude qu'avaient tous ces employés d'être à tout instant l'objet de l'invisible surveillance de la police, la fréquence des interrogatoires, des visites domiciliaires, des instructions judiciaires dans lesquelles des innocents étaient impliqués à côté des coupables firent sentir la nécessité de réformer cet état de choses.

On reconnut préférable tant dans l'intérêt du public que dans celui de l'Administration des Postes qui échapperait à la responsabilité morale de détournements qu'elle ne pouvait empêcher et y trouverait

un supplément de recettes, de permettre le transport des valeurs au porteur par la poste en l'entourant de garanties suffisantes.

Ce résultat a été obtenu par la loi du 4 juin 1859 qui a réglé l'envoi de valeurs dans les lettres sous le nom de valeurs déclarées.

L'article 1^{er} de cette loi énumère les valeurs qui peuvent faire l'objet d'un chargement, billets de banque, bons, coupons de dividendes et d'intérêts payables au porteur et d'une manière générale de valeurs quelconques payables au porteur.

Certaines formalités doivent être accomplies pour assurer le remboursement des valeurs déclarées. En premier lieu, le public n'est autorisé à insérer, dans les lettres, de valeurs déclarées, que jusqu'à concurrence d'un maximum fixé primitivement à la somme de 2.000 francs et depuis la loi du 25 janvier 1873 à celle de 10.000 francs.

De plus l'expéditeur est tenu de déclarer par une inscription en toutes lettres sur l'enveloppe le montant des valeurs expédiées, de sceller l'enveloppe au moyen de cachets en cire fine de même couleur représentant un signe particulier apposé de manière à retenir suffisamment tous les plis de l'enveloppe.

Enfin l'employé remet à l'envoyeur un bulletin de dépôt détaché du registre d'inscription dont il fait partie et frappé du timbre à date du bureau. A par-

tir de ce moment, la responsabilité de l'Administration est engagée.

L'article 8 de la loi du 25 janvier 1873 a étendu ces dispositions aux objets précieux expédiés dans des boîtes et désignés sous le nom de valeurs cotées.

La prohibition d'expédier dans des boîtes comme valeurs déclarées des monnaies françaises et étrangères édictée par l'arrêté du 27 prairial an IX et par la loi du 22 juin 1854 a été reproduite par la loi de 1873 de sorte qu'aujourd'hui encore il est interdit d'envoyer par la poste du métal monnayé.

Lorsqu'un chargement a été expédié après l'accomplissement des formalités que nous avons indiquées, l'Administration des Postes n'est libérée de la responsabilité qu'elle a assumée qu'en opérant la remise de la lettre ou de la boîte intacte entre les mains du destinataire ou de son fondé de pouvoirs, défini de la façon suivante dans le rapport de M. O'Quin à la Chambre lors du vote de la loi de 1859 : « Le pouvoir nécessaire pour retirer une lettre consistera dans une procuration sous seing privé légalisé par le maire de la commune. » Une procuration notariée serait certainement suffisante de même qu'un extrait d'une procuration générale donnée pour la gestion complète des affaires du destinataire (1).

1. Il été jugé que lorsqu'une lettre chargée a été remise à la femme du destinataire sans qu'il ait été justifié d'un man-

A propos de la qualité et de la capacité du destinataire, la question que nous avons étudiée plus haut (1) au sujet des lettres simples peut se poser au sujet des lettres et des objets envoyés comme valeurs déclarées. Nous pensons que la question doit être résolue dans le même sens. L'Administration régulièrement avisée de l'incapacité du destinataire ne doit remettre le chargement qu'au représentant légal du mineur, de l'interdit, de la femme mariée ou du failli. Mais si aucune notification n'a été faite, l'Etat est valablement libéré par la signature du destinataire incapable (2).

Le destinataire d'une lettre chargée étant décédé, qui a qualité pour recevoir le pli ? Ce sont évidemment les représentants de la succession qui devront toutefois justifier de leurs qualités aux agents des Postes.

La remise de la lettre chargée doit avoir lieu soit au guichet et le destinataire est tenu de prouver son identité, soit à domicile. Elle ne pourrait être effectuée dans un autre lieu (3).

dat donné à cette femme par son mari, l'Administration des postes est civilement responsable du détournement des valeurs (Tribunal civil de Melun, 22 juin 1877. Journal, *Le Droit* des 25 et 26 juin 1877).

1. *Supra*, p. 39 et s.

2. Article 471, *in fine* du Code de Commerce.

3. En cas de changement d'adresse du destinataire les règlements de l'Administration des Postes prescrivent la

A ce sujet un jugement du tribunal civil de la Seine (1) a jugé que l'Administration n'est pas déchargée, par le reçu donné sur la voie publique par un voleur qui se fait passer aux yeux du facteur pour le véritable destinataire dont il détient à tort certaines pièces d'identité.

Lorsqu'un chargement a été expédié après l'accomplissement de toutes les formalités nécessaires, entre les mains de qui doit en être opéré le remboursement en cas de perte ? « Le remboursement, dit l'article 10 de l'arrêté ministériel du 6 juillet 1859 rendu en exécution de la loi du 4 juin, a lieu entre les mains du destinataire. A défaut de réclamation de la part de celui-ci dans le délai d'un mois à partir de la perte de la lettre, le remboursement de la valeur déclarée est effectué entre les mains de la personne qui justifie avoir fait le dépôt (2). »

réexpédition des lettres et valeurs; en cas de changement de résidence du destinataire, si sa nouvelle résidence peut être connue et dès qu'elle peut l'être; par suite l'Administration ne commet aucune faute en réexpédiant un chargement, sur les indications du concierge de la maison habitée par le destinataire et de la personne indiquée par ce concierge (Chambre civile. Cour de cassation, 2 août 1898. DALLOZ, *Périodique*, 1900. I. 486.

1. Journal, *Le Droit*, du 14 août 1872.

2. *Recueil des lois, décrets, ordonnances et arrêtés concernant l'Administration de la poste aux lettres*. Imprimerie Nationale, 1875, page 62 ; — Loi du 5 nivôse an V, art. 14.

Nous avons vu que l'omission de certaines prescriptions par les agents des postes peut engager la responsabilité de l'Administration. Mais est-ce que l'observation stricte de toutes ces prescriptions libère dans tous les cas l'Administration ?

Un arrêt de la Cour de cassation (1) semble l'admettre. D'après cet arrêt lorsque l'Administration des postes a remis à destination « dans un état de par-
« faite intégrité apparente, les cachets intacts et les
« plis de l'enveloppe ne présentant aucune des tra-
« ces qu'une soustraction aurait dû produire », une lettre avec valeur déclarée contenant des billets de banque, elle ne serait pas responsable de la disparition d'un de ces billets par le seul motif qu'il aurait été constaté entre le poids de la lettre coté au départ et celui reconnu à l'arrivée une différence représentant à peu près le poids d'un billet de banque.

Cette décision paraît *a priori* peu juridique ; mais la Cour de cassation, en l'espèce, a interprété la loi, surtout en vue des faits constatés par les juges du fond. Ces faits semblaient établir qu'une erreur avait été commise et que la lettre avait été remise dans son intégrité (2).

1. Chambre des requêtes, 5 février 1873, DALLOZ, *Périodique*, 1873. I. 193.

2. PERRIQUET, *Les Contrats d'État*, p. 234 ; — SOURDAT, *Traité de la Responsabilité*, tome II, p. 412 ; — L'exposé des motifs de la loi du 4 juin 1859 (*Moniteur* du 5 mars sui-

Compris dans un sens absolu et signifiant que l'insertion des valeurs et leur chiffre ne seraient pas prouvés par la déclaration de l'expéditeur et par la reconnaissance délivrée par l'Administration et qu'il faudrait que l'on établisse le délit d'un agent des postes pour que l'État soit responsable, cet arrêt nous paraîtrait en contradiction avec les termes de la loi, d'après lesquels la responsabilité de l'État est absolue et complète relativement aux valeurs déclarées (1).

Enfin les conséquences qu'entraînerait ce système

vant) s'exprimait ainsi : « L'Administration ne s'engage qu'à remettre la lettre intacte au destinataire et lorsqu'elle l'a fait, elle est déchargée de toute responsabilité quand même la lettre ne contient pas les valeurs annoncées sur l'enveloppe. » Et à la séance du 9 avril 1859 (*Moniteur* du 11 avril), M. O'Quin, rapporteur, disait que tout serait dit pour l'Administration quand elle serait en possession du reçu signé par le destinataire. D'après cette opinion, l'Administration représentant une enveloppe intacte serait donc irresponsable, par ce moyen on éviterait des fraudes. Mais cette raison bien que sérieuse ne nous paraît pas suffisante comme motif de droit en présence des termes absolus de la loi. Il faut remarquer d'ailleurs que la soustraction ou la spoliation peut être opérée avec tant d'habileté que l'enveloppe n'en conserve aucune trace et paraisse intacte. L'expéditeur ou le destinataire n'ont rien à prouver, ainsi que le disait M. Godelle, commissaire du gouvernement, à la séance du 9 avril 1859 (*Moniteur* du 11 avril suivant).

1. Rapport précité de M. O'Quin sur la loi du 4 juin 1859 et celui de M. Lefébure sur la loi du 25 janvier 1873.

paraissent excessives puisque l'on serait amené à conclure que l'Administration serait déchargée de toute responsabilité par la simple reproduction de l'enveloppe intacte. La pratique administrative semble avoir une tendance à admettre cette conséquence quelque abusive qu'elle paraisse, mais nous croyons que les principes du droit et les lois spéciales la repoussent et que la jurisprudence, de même que la doctrine, ne peut admettre un système qui aurait pour résultat de déclarer, presque toujours en fait, l'irresponsabilité de l'État (1). Lorsque le réclamant établit la remise des valeurs déclarées à l'Administration des Postes dans les formes voulues par la loi, c'est à l'État constitué débiteur par la réception de ces valeurs à prouver sa libération (art. 1315 du Code civil) et il ne peut le faire qu'en reproduisant les objets de correspondance tels qu'ils lui ont été remis et par suite contenant les valeurs déclarées qu'ils renfermaient (2).

Nous avons vu que le reçu des valeurs déclarées donné par le destinataire ou son fondé de pouvoirs libérait l'Administration. Cependant même dans ce

1. Voir en ce sens ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 223.

2. AUBRY et RAU, tome VIII, p. 154 et ss. ; — DEMOLOMBE, tome XXIX, p. 184 et ss. ; — L'État pourrait toutefois s'exonérer de la responsabilité qu'il a assumée en se chargeant du transport de lettres avec valeurs déclarées en établissant que l'expéditeur a fait une déclaration frauduleuse.

cas, l'Etat ne serait pas affranchi de la responsabilité qui lui incombe si les agents n'avaient pas observé toutes les formalités qui leur sont imposées et surtout si par leurs propres agissements ils avaient induit le destinataire en erreur sur l'intégrité apparente du chargement.

C'est en ce sens qu'a décidé un arrêt très fortement motivé de la Cour de Limoges en date du 3 décembre 1875 (1).

Dans cette affaire, il s'agissait d'une valeur déclarée de mille francs parvenue à destination spoliée de son contenu et dont l'enveloppe portait des traces d'altération.

« Considérant, dit l'arrêt, que le sieur Vézy donna au facteur sur le carnet des chargements le récépissé de la lettre contenant la valeur déclarée ; qu'après avoir ouvert la dépêche en présence de deux personnes honorables et s'être aperçu que la valeur annoncée n'y était plus contenue, Vézy rappela le facteur qui était encore dans la rue pour se plaindre de l'absence du billet... ;

« Considérant que l'insertion dans la dépêche du billet de mille francs s'impose également comme un fait acquis au procès... ;

« Considérant que la réception par un bureau de poste d'une dépêche renfermant des valeurs décla-

1. *Gazette des Tribunaux* du 16 mars 1876.

rées crée pour cette Administration des obligations dont l'étendue se trouve déterminée par le caractère même du contrat qui intervient entre elle et l'expéditeur ; que cette obligation consiste à remettre à destination en parfait état d'intégrité la dépêche qui lui a été confiée... ;

« Considérant... qu'au moment de la remise au bureau de Quimperlé les cordons des cachets étaient intacts sur tous les plis... ;

« Qu'au contraire la lettre présente en l'état actuel porte des traces manifestes d'altération... ;

« Considérant enfin que l'Administration des postes ne peut pas invoquer la présomption qui résulterait de l'identité du poids de la dépêche au départ et à l'arrivée, puisqu'il est reconnu que la lettre n'a pas été pesée à Limoges (bureau d'arrivée) bien que ce soin soit prescrit comme devoir réglementaire ; que l'employé s'est borné à inscrire sur le carnet du facteur le poids constaté au timbre descriptif apposé sur l'enveloppe au bureau de Quimperlé ;

« Considérant qu'en de telles circonstances, l'Administration ne saurait se prévaloir du récépissé donné par Vézy au facteur..., qu'en tous cas le consentement donné dans ces conditions est manifestement entaché d'erreur et se trouve vicié comme ayant été fourni par l'affirmation donnée au destinataire par l'Administration elle-même que le chargement reçu était régulier ; c'est-à-dire par l'affirmation de l'exis-

tence de faits qu'elle certifiait faussement avoir été vérifiés par elle ;

« Considérant dès lors qu'il y a lieu, sans s'arrêter à la fin de non-recevoir de déclarer que l'Administration des postes n'ayant pas représenté à destination en état d'intégrité, la dépêche chargée remise au bureau de Quimperlé est responsable ;

« Par ces motifs, etc. »

Sur un pourvoi interjeté par l'Administration des Postes, la Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la Cour de Limoges le 11 novembre 1878 (1).

Cette décision est parfaitement équitable. Les conditions dans lesquelles a lieu la remise des valeurs déclarées ne permettent pas toujours au destinataire de s'assurer par le seul aspect extérieur des envois de leur intégrité (2). Une fausse déclaration de l'Administration tendant à faire croire que le pli a le même poids à l'arrivée qu'au départ ne doit pas

1. DALLOZ. *Périodique*, 1878, première partie, p. 465.

2. En Allemagne quand la fermeture et l'emballage des objets confiés à la poste sont extérieurement intacts lors de la remise au destinataire et qu'en même temps le poids de l'objet est identique avec celui constaté lors du dépôt, l'Administration des postes ne doit aucune indemnité alors même qu'au moment de l'ouverture, le contenu ne correspondrait pas à la déclaration. L'acceptation sans observation par le destinataire établit la présomption indiscutable que lors de la remise, la fermeture et l'emballage étaient intacts et que le poids était le même que celui constaté lors du dépôt.

être suffisante pour empêcher tout recours du destinataire contre elle. Ce n'est ordinairement qu'après l'ouverture de l'envoi que l'on s'aperçoit de la disparition du contenu ; or les règlements administratifs (1) ne permettent pas au facteur d'assister à cette ouverture, il ne peut donc pas y avoir de vérification contradictoire.

La déclaration de la valeur entraîne aux termes de l'article 3 de la loi du 4 juin 1859 la responsabilité de l'Administration des Postes jusqu'à concurrence des sommes déclarées à la condition qu'elles soient inférieures au maximum légal (dix mille francs). D'autre part si le pli chargé renferme des valeurs représentant une somme supérieure au montant de la déclaration, l'Administration n'est responsable que dans la limite de la déclaration (2). Ainsi la loi a tracé deux limites à la responsabilité de la poste quant aux valeurs déclarées, maximum de déclaration et limitation de la responsabilité à la déclaration.

En compensation des charges qui lui incombent ainsi, l'Administration des Postes est, en vertu de l'article 6 de la loi du 4 juin 1859, subrogée à tous les droits du propriétaire des valeurs qui ont été

1. Article 691 de l'Instruction générale.

2. Civ. Cass , 31 janvier 1893, DALLOZ, *Périodique*, 1893, I, 219.

perdues et qu'elle a remboursées ; le paiement qu'elle fait du montant de la déclaration constitue alors même que cette déclaration aurait été inférieure à la somme réellement expédiée une indemnité unique et par suite le destinataire ne saurait être admis en cas de découverte partielle des valeurs dérobées à venir en concurrence avec l'Administration des Postes sur le montant de la somme pour laquelle la subrogation a eu lieu.

L'article 6 de la loi du 4 juin 1859 impose également au propriétaire des valeurs perdues l'obligation de faire connaître à l'Administration, lorsqu'elle opère le remboursement, la nature du chargement ainsi que toutes les circonstances (numéros des billets de banque par exemple) qui peuvent faciliter ses recherches. C'est l'application pure et simple du droit commun en cette matière spéciale. Il n'y avait pas de raison pour y déroger.

« L'Administration des postes, dit l'article 3 de la loi de 1859, est responsable... sauf le cas de force majeure. » Cet article est simple, chaque fois que des valeurs déclarées auront été perdues par suite de force majeure, l'Administration ne pourra être tenue à aucune indemnité. La difficulté est de savoir ce qu'il faut entendre par force majeure.

Suivant le rapport présenté au Corps législatif par M. O'Quin, les commissaires du gouvernement appelés à s'expliquer à ce sujet avaient déclaré que cette

expression « cas de force majeure » devait être restreinte au seul cas de vol à main armée. Mais la Cour de cassation n'a pas cru que cette déclaration du rapporteur pût prévaloir sur la généralité des termes de l'article 3. Elle a adopté la définition de la force majeure donnée par les jurisconsultes romains : « *Omnem vim cui resistere non potest* » (1). Elle a pensé que cet article 3 comprenait tout événement de force majeure puisque le législateur n'avait pas pris le soin de restreindre le bénéfice de cette disposition à un seul cas particulier de force majeure et d'en exclure tous les autres. Aussi résulte-t-il de sa jurisprudence que la force majeure qui rend l'Administration des Postes non responsable de la perte des valeurs déclarées s'étend non pas seulement au cas de vol à main armée, mais à tout autre événement qu'on n'a pu prévoir ni prévenir et auquel il a été impossible de résister. Spécialement l'Administration des Postes n'est pas responsable de la perte, par suite de naufrage, de valeurs contenues dans les lettres chargées à bord d'un navire naufragé (2).

Toutefois, si l'Administration des Postes est déchargée de toute responsabilité lorsque le fait libératoire est de ceux qui rentrent dans les cas de force

1. DIG. ULPPIEN, l. XV § 2. — Locat. l. II, § 7. *De administr. rer. ad civil.*

2. Civ. cass., 26 décembre 1866. DALLOZ. *périodique*, 1867, première partie, page 28.

majeure, il faut se garder de croire que le fait de force majeure libère toujours l'Administration des Postes. S'il y a eu faute de ses agents ou de ses préposés, elle ne peut invoquer l'article 3 de la loi de 1859.

Dans un rapport adressé au ministre des Finances le 6 août 1876, M. Le Libon, directeur général des Postes, s'exprimait ainsi à ce sujet : « Le cas de force majeure étant l'événement qu'on n'a pu prévoir et auquel on ne peut résister, il est clair que tous les déraillements, incendies, ne rentrent pas dans la catégorie des cas de force majeure. Il est au contraire établi par l'expérience que généralement de tels événements n'arrivent que par l'effet de la négligence ou de toute autre cause imputable à la faute des personnes qui auraient pu les prévoir ou les prévenir ; que si la poste en pareil cas n'est pour rien dans l'événement, toujours est-il que comme il n'y a pas eu en réalité de force majeure, elle demeure responsable envers son commettant sauf ensuite à exercer son recours contre qui de droit. »

C'est ce qui est arrivé plusieurs fois à la suite de sinistres maritimes imputables à la négligence des capitaines de navires et notamment en 1886 à l'occasion de l'incendie qui a détruit les dépêches à bord du paquebot *La France*. La poste a indemnisé les expéditeurs et a exercé elle-même son recours contre la Compagnie générale Transatlantique.

Dans un arrêt en date du 9 juin 1872, la Cour d'appel de Paris a jugé en ce sens que l'abordage qui a occasionné la perte du paquebot poste ne peut être invoquée par l'Administration des Postes comme libératoire, s'il a eu lieu par la faute du capitaine de l'un des navires ou à plus forte raison par la faute des deux capitaines (1).

De même, l'Administration n'est pas libérée lorsqu'un facteur convoyeur a été assassiné et dépouillé des valeurs dont il était porteur dans le trajet de la ville à la gare, alors qu'il est établi que l'assassinat et le vol auraient pu être évités si le facteur avait suivi la route ordinaire et avait, conformément aux obligations du cahier des charges, transporté les dépêches dans une voiture à bras (2).

1. Comp. Civ. Cass., 15 novembre 1871. DALLOZ. *Périodique*, 1873.1.341. — *Id.*, 1874.2.193.

2. Agen, 27 juin 1882. DALLOZ. *Périodique*, 1883.2.132. — Voir aussi un arrêt de la Cour de cassation du 18 juillet 1899. DALLOZ. *Périodique*, 1899.1.537. Dans cet arrêt la Cour de cassation a déchargé l'Administration des Postes de toute responsabilité à raison de la perte d'une lettre contenant des valeurs déclarées. Le cas de force majeure n'était pas nié ; mais le propriétaire des valeurs soustraites alléguait que dans la localité où le facteur avait été volé à main armée, l'organisation du service des postes était vicieuse tant à cause de la situation excentrique du bureau qu'à cause de l'imprudence qu'il y avait à faire porter de nuit des lettres par un homme à pied non accompagné. La cour a jugé que dans l'espèce, l'Administration des Postes n'avait pas contrevenu, dans l'or-

La preuve du cas de force majeure est, suivant le droit commun, contenue dans l'article 1382 du Code civil à la charge de l'Administration des Postes. C'est à celui qui allègue un fait à en fournir la preuve.

Le décret du 27 juin 1892 a admis le transport des colis postaux avec valeurs déclarées. Tout ce que nous venons de dire au sujet de la responsabilité de l'Administration leur est applicable. Mais dans la plupart de ces cas ce ne sera pas l'État qui devra payer les indemnités, mais les Compagnies de chemin de fer ou de navigation qui, par diverses conventions, notamment celles des 12 novembre 1896 et 15 juin 1897, se sont chargées du service des colis postaux. Leur responsabilité est substituée à celle de l'État. Ce sont elles qui doivent payer en cas de perte de colis avec valeurs déclarées le montant de la déclaration à l'expéditeur ou sur la demande de celui-ci au destinataire (Instruction générale 2011). Le montant de la déclaration ne peut dépasser le maximum de cinq cents francs.

ganisation du service, aux prescriptions de la loi et qu'il n'appartenait pas aux tribunaux de critiquer les mesures qu'une administration publique prend, dans les limites de ses attributions, pour assurer la marche du service dont elle a la gestion.

B. — Sommes encaissées.

L'Administration des Postes encaisse des sommes importantes pour le compte des particuliers à l'occasion de diverses opérations que nous allons étudier successivement au point de vue de la responsabilité qu'elles peuvent faire encourir à l'État.

On désigne sous le nom d'articles d'argent les sommes remises à découvert aux caisses des agents des Postes pour être payées dans tous les bureaux du territoire sur des mandats ou bons de poste délivrés à l'expéditeur (1).

Pour ces articles d'argent, la responsabilité de la Poste est entière. « Ici, dit Perriquet (2), sa responsabilité est absolue d'autant mieux que l'objet reçu doit être considéré comme chose fongible ; la perte, le vol ne concernent pas l'expéditeur, créancier d'une somme et non propriétaire d'une valeur (décret des 24 et 30 juillet 1793, article 37 ; loi du 5 nivôse an V, article 15. »

Si le mandat est perdu, s'il a été touché sur faux acquit par suite d'une infidélité ou d'une négligence

1. Règlement du 24 février 1817 (*Recueil des lois, décrets, ordonnances et arrêtés concernant l'Administration des Postes*).

2. *Les contrats d'État*, page 284. — Voir aussi Instruction générale, articles 934 et suivants.

imputable à ses employés, l'Administration se reconnaît responsable de l'intégralité de la somme versée par le déposant et inscrite sur la déclaration de versement. « Toutes sommes et valeurs en assignat, en or et en argent ou non, seront désormais chargées à vue, la régie sera responsable de la totalité de la somme ou valeur chargée et non de celles qui ne l'auront pas été. » (Art. 37 du décret des 23, 24 et 30 juillet 1793.) Toutefois l'Administration n'est pas responsable de la perte ou du vol du mandat-poste et de son paiement si le voleur a signé le nom du destinataire et a fourni à l'appui de sa fausse signature les pièces exigées par le règlement administratif, et si aucune faute ou négligence n'est imputable aux agents des Postes.

A côté des mandats-poste, la loi du 29 juin 1882 a créé les bons de poste. Tout ce que nous venons de dire au sujet de la responsabilité de l'État relativement aux mandats-poste leur est applicable.

Une autre loi plus récente a ordonné la création des mandats-cartes, cartes postales d'un modèle spécial portant au recto les noms et adresses de l'expéditeur et du destinataire et le montant de la somme versée et au verso une place pour la décharge du destinataire et une autre place réservée à la correspondance. Ce nouveau genre d'envoi d'argent à découvert a l'avantage d'être payé à domicile au lieu de l'être au bureau, comme le mandat-poste

ou le bon de poste sur la simple présentation et la preuve de l'identité du destinataire. Il évite ainsi le vol toujours possible de ces deux valeurs postales en cours de route et leur paiement au guichet entre les mains d'un faussaire.

L'Administration des Postes a été autorisée par deux lois du 5 avril 1879 et du 17 juillet 1880 à faire effectuer par le service des Postes « le recouvrement des quittances, factures, billets, traites et généralement de toutes les valeurs commerciales au autres ».

La dernière de ces deux lois a déchargé l'Administration des Postes de toutes les responsabilités qui pourraient résulter pour elle des irrégularités commises dans les protêts faits à l'occasion du recouvrement de ces valeurs, dès qu'elle a remis l'effet protestable, dont le paiement a été refusé, à un officier ministériel (1). Le législateur a même été plus loin en déclarant que l'Administration ne pouvait être responsable au cas où soit la présentation à domicile, soit la remise de l'effet à l'officier ministériel n'auraient pas eu lieu en temps utile. Cette disposition contenue dans l'article 8 de la loi de 1879 a une importance particulière puisqu'il s'agit de valeurs payables à date fixe comme les lettres de change, les billets à ordre et tous effets protestables. Aux

1. L'Administration n'assume aucune responsabilité envers les officiers ministériels pour les frais qu'entraîneraient les protêts et n'est pas tenue d'en faire l'avance.

termes des articles 161 et 162 du Code de commerce, ces effets doivent être présentés le jour même de l'échéance et le protêt faute de paiement doit être fait le lendemain ; sinon le porteur perd tout recours contre les endosseurs et contre le tireur si ce dernier a fait provision (Code de commerce, articles 168 et 170).

Mais la Poste est responsable de la perte de la lettre recommandée contenant des valeurs à recouvrer.

Pour les sommes encaissées à l'occasion du recouvrement de la valeur des colis postaux envoyés contre remboursement, l'article 7 *in fine* du décret des 27 et 28 juin 1892 s'exprime ainsi : « En cas de perte des sommes perçues à titre de remboursement ou en cas de livraison du colis au destinataire sans que le montant du remboursement ait été encaissé, l'expéditeur du colis postal aura droit au paiement intégral des sommes perdues ou non encaissées. » (Instruction générale 2042).

Dans un grand nombre de cas, ce n'est pas à l'Etat, mais aux Compagnies de chemins de fer ou de navigation qui se sont chargées, ainsi que nous l'avons vu plus haut, du transport des colis postaux qu'incombe la responsabilité du montant des sommes touchées en remboursement des colis postaux. Ces Compagnies en se substituant à l'Administration des Postes pour leur transport et leur livraison se

sont soumises aux règles relatives à leur perte. Ainsi un arrêt du Conseil d'État en date du 28 décembre 1894 (1) a déclaré une compagnie de chemin de fer responsable de l'infraction aux règlements commise par un de ses agents qui avait cessé d'avertir régulièrement un expéditeur des encaissements opérés pour son compte.

Le même principe qui oblige l'État à rembourser complètement les sommes qui lui sont effectivement déposées à l'occasion de transactions postales s'applique également aux sommes déposées à la caisse d'épargne postale créée par la loi du 9 avril 1881 dans le but de faciliter la petite épargne.

Il va de soi également que l'État est obligé de rembourser intégralement les taxes qu'il a perçues en trop, mais il n'en doit aucun intérêt et n'a aucune indemnité à payer aux individus lésés par la perception faite à tort.

§ II

RESPONSABILITÉ LIMITÉE DE L'ADMINISTRATION DES POSTES

Nous venons d'étudier la responsabilité totale que fait encourir à l'État le transport des valeurs

1. DALLOZ. *Périodique*, 1895, 3^e partie, page 87.

déclarées et l'encaissement des sommes à lui confiées par le public pour être transportées par la Poste ; nous allons examiner maintenant les cas dans lesquels un maximum d'indemnité, une sorte de forfait a été établi par le législateur comme sanction des obligations de l'Administration des Postes.

Nous étudierons successivement la responsabilité de l'État relative au transport des lettres et objets recommandés, des valeurs à recouvrer et des colis postaux.

Un arrêt du Conseil du 31 mai 1786 fut le premier texte affirmant nettement la responsabilité de l'État dans le transport des lettres et paquets chargés. Il fixait à 150 livres le montant de l'indemnité à payer en cas de perte. Plus tard ce chiffre fut porté à 300 livres par le décret des 17-22 août 1791 (art. 21) et réduit à 50 livres par l'article 14 de la loi du 5 nivôse an V.

La loi du 4 juin 1859 en établissant le système des lettres chargées avec valeurs déclarées avait maintenu la disposition de la loi du 5 nivôse an V concernant les lettres chargées sans déclaration de valeur. D'après l'article 7 de cette loi de 1859 la perte de ces lettres continuait à n'entraîner pour l'Administration des Postes que l'obligation de payer une indemnité de 50 francs.

Cet état de choses a été modifié par la loi du 25 janvier 1873 qui a substitué la recommandation au char-

gement sans déclaration de valeur. D'après cette loi « le public est admis à recommander les lettres, les cartes postales, les échantillons, les papiers de commerce et d'affaires, les journaux, les imprimés et généralement tous les objets rentrant dans le monopole de la Poste. » (Art. 1^{er} de la loi de 1873.)

« Les lettres recommandées ne sont assujetties à aucun mode spécial de fermeture (art. 2).

« Les objets recommandés sont déposés aux guichets des bureaux de poste. L'Administration en est déchargée en ce qui concerne les lettres par leur remise, contre reçu, au destinataire ou à son fondé de pouvoirs ; en ce qui concerne les autres objets, par leur remise, contre reçu, soit au destinataire, soit à une personne attachée au service du destinataire ou demeurant avec lui. » (Art. 3) (1).

Ainsi il y a plus de garanties pour la remise des lettres que pour celle des autres objets recommandés ; puisque les premières doivent être versées entre les mains du destinataire lui-même tandis que les autres peuvent être remis à un concierge ou à un domestique. Cela se comprend : les lettres sont ordinairement plus importantes que les autres objets postaux et d'autre part la taxe de recommandation

1. Voir ci-dessus page 51 relativement à la remise des lettres chargées. Ce que nous avons dit à ce sujet s'applique également à la remise de « lettres » recommandées (Instruction générale 690).

des lettres est plus élevée, vingt-cinq centimes au lieu de dix.

L'article 4 de la loi de 1873 dispose que l'Administration des Postes n'est tenue à aucune indemnité soit pour la détérioration, soit pour la spoliation des objets recommandés. Cette différence entre les objets recommandés et les valeurs déclarées au point de vue de la responsabilité de l'Administration en cas de spoliation s'explique par la différence de leur conditionnement ; les objets recommandés ne sont pas, comme les valeurs déclarées, assujettis à un mode spécial de fermeture en vue d'empêcher la soustraction de leur contenu.

La perte des objets recommandés, sauf le cas de force majeure (1), donne seule droit à une indemnité de 25 francs (art. 4). Ce chiffre est encore aujourd'hui le même pour les lettres et les cartes postales recommandées (Instruction générale, 396) ; mais pour les objets admis à circuler à prix réduit d'après la loi du 21 décembre 1897 (art. 2), il a paru juste de diminuer l'indemnité à allouer en cas de perte de ces objets dans la même proportion que le droit de recommandation lui-même (2) et d'en fixer le montant à dix francs.

La responsabilité de l'Administration est donc

1. Au sujet des cas de force majeure, voir ci-dessus pages 61 et suivantes.

2. Dix centimes au lieu de vingt-cinq.

limitée quant au chiffre de l'indemnité. Quelle que soit l'importance des valeurs confiées à la poste dans une lettre ou un objet recommandé l'Etat ne paie jamais que dix ou vingt-cinq francs.

Il y a là un véritable forfait, une indemnité plus forte ne pourrait être accordée par les tribunaux, même s'il était prouvé que la perte provenait de l'inobservation des règlements, par exemple de ce que la voiture du courrier chargé du transport des dépêches était en mauvais état ou n'était pas conforme aux prescriptions de l'Instruction générale des Postes (1). Il en serait de même au cas où la lettre aurait été remise par erreur à une personne autre que le destinataire et où il serait allégué que l'Administration n'a pas fait les diligences nécessaires pour réparer la faute de son agent (2).

Peu importe que des valeurs aient été insérées dans la lettre recommandée, l'article 7 de la loi de 1859 reproduit dans l'article 6 de la loi de 1873 limite dans tous les cas l'indemnité au forfait établi par le législateur.

Une conséquence de la nature de l'indemnité accordée en cas de perte de lettres ou d'objets

1. Conseil d'Etat, 21 janvier 1876, DALLOZ, *Périodique*, 1876, 3^e partie, page 54.

2. Conseil d'Etat, 7 août 1883, DALLOZ, *Périodique*, 1885, 3^e partie, page 53.

recommandés, c'est que la subrogation de l'Administration dans tous les droits du propriétaire des objets disparus édictée au profit de l'Administration en matière de valeurs déclarées n'a pas lieu en cas de perte de lettres ou d'objets recommandés.

Tout ce que nous avons dit précédemment au sujet des cas de force majeure, en cas de perte de valeurs déclarées est applicable aux lettres recommandées.

La loi du 5 avril 1879 a autorisé l'Administration des Postes à effectuer, ainsi que nous l'avons vu, « le recouvrement des quittances, factures, billets, traites et généralement de toutes les valeurs commerciales ou autres payables « sans frais (1) » en France et en Algérie (art. 1^{er}) » (2).

Il n'est pas admis de paiement partiel, ces valeurs doivent être payées en une seule fois. Et un paie-

1. La loi des 17-21 juillet 1880 a supprimé cette exception des valeurs pouvant entraîner des frais en cas de non-paiement à leur échéance.

2. Sont cependant exceptés les coupons de rentes, d'actions, d'obligations, les billets de loterie, mandats de dépenses publiques, polices d'assurance, etc. (art. 1516 de l'Instruction générale). On n'a pas voulu aggraver la responsabilité de l'Administration en l'obligeant à recouvrer ces valeurs au porteur ni augmenter à certains moments l'encombrement du service des postes. Sont aussi exceptées les valeurs dont le montant est supérieur à 2,000 francs. (Décret du 19 juin 1882; Sanlaville, *op. cit.*, p. 42.)

ment ne peut pour un motif quelconque donner lieu à répétition contre l'État de la part de celui qui a remis les fonds. Cet article déclare ainsi l'État irresponsable envers le débiteur.

La responsabilité de l'État est au contraire nettement établie envers l'expéditeur. L'article 7 dispose en effet qu'en cas de perte soit de la lettre recommandée, contenant les valeurs à recouvrer, soit des valeurs elles-mêmes en tout ou en partie, la responsabilité pécuniaire de l'Administration ne pourra dépasser la somme de 50 francs au maximum (1).

Ce taux double de celui des lettres recommandées ordinaires a été jugé d'autant plus suffisant pour la garantie des intéressés que dans la plupart des cas de perte il est facile de faire opposition en temps utile au paiement des effets perdus (2), et d'établir un duplicata du titre. Dans certains cas cependant, s'il s'agit d'un billet à ordre ou d'une reconnaissance signée du débiteur, le recouvrement ne pourra plus s'opérer par suite de la perte du titre qui constate la créance. Même dans ce cas, l'Administration ne devra au créancier qu'une indemnité de 50 francs

1. Au sujet de la perte des sommes encaissées par les agents de l'Administration des postes et du retard dans la présentation des valeurs à recouvrer, voir *supra*.

2. Voir le rapport de M. PARENT à la Chambre des députés, DALLOZ, *Périodique*, 1879, 4^e partie, p. 34, note.

bien que le préjudice qui lui a été causé soit de beaucoup supérieur.

Il existe une différence remarquable entre les lettres recommandées ordinaires et les lettres recommandées contenant des valeurs à recouvrer au point de vue de la responsabilité qu'encourt l'État en cas de spoliation. Il résulte en effet des termes de la loi du 5 avril 1879, que l'Administration responsable de la perte non seulement de la lettre, mais aussi des valeurs à recouvrer, répond de la spoliation de la lettre. Elle ne pourrait donc pas, comme pour les lettres recommandées ordinaires, se prétendre libérée par la simple reproduction de l'enveloppe vide. Les dispositions de l'article 4 de la loi du 25 janvier 1873 sont trop exorbitantes du droit commun pour pouvoir être étendues aux cas qui nous occupent et de plus elles ne peuvent pas prévaloir contre les termes exprès de l'article 7 précité. Mais les autres règles relatives aux lettres recommandées doivent être appliquées notamment (1) en cas de retard. L'article 8 de la loi de 1879 dispose en effet : « La non-responsabilité de l'Administration en cas de retard des objets de correspondance est étendue aux lettres recommandées contenant des valeurs à recouvrer, à ces valeurs et aux mandats de paie-

1. Voir le rapport à la Chambre des députés, *Journ. officiel*, du 1^{er} avril 1879, annexe n° 1243.

ment. Aucune indemnité ne peut être due de ce chef (1). »

En cas de perte par suite de force majeure, l'État est déchargé de toute responsabilité dans les conditions que nous avons déjà indiquées.

Il nous reste maintenant à étudier quelles sont les indemnités que l'Administration des Postes peut être tenue de payer en cas de perte ou de détérioration des colis postaux.

La création des colis postaux est l'œuvre d'une conférence internationale qui s'est réunie à Paris le 9 octobre 1880, sous la présidence de M. Cochery, alors ministre des Postes et Télégraphes et qui aboutit le 3 novembre suivant à la conclusion d'une convention internationale (2). Le protocole final accordait aux pays où la poste ne se chargeait pas du transport des petits colis la faculté de faire exécuter les clauses de cette convention par les entreprises de chemin de fer ou de navigation.

Le gouvernement français usant de cette faculté obtint le concours des sept grandes compagnies de chemins de fer françaises et des quatre compagnies de navigation maritime subventionnées qui s'engagèrent à effectuer le transport des colis postaux du service intérieur et du service international. Tel a

1. Voir ci-dessus, p. 68.

2. Voir le texte de cette convention DALLOZ, *Périodique*, 1882, 4^e partie, p. 42.

été l'objet de la convention du 2 novembre 1880 (1) qui a été remplacée par une convention du 2 novembre 1892 approuvée par l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 1892. Des améliorations votées par les Congrès tenus à Lisbonne en 1885 et à Vienne en 1892 ont été ainsi introduites tant dans notre service intérieur que dans le service international.

De nouvelles lois, conventions et décrets sont venues depuis modifier quelques points de détail dans le transport des colis postaux, de sorte qu'aujourd'hui la responsabilité des transporteurs se trouve régie par un assez grand nombre de textes (2).

Il en résulte que sauf les cas de force majeure, la perte, la spoliation ou l'avarie d'un colis postal ordinaire (3) donne droit à une indemnité au profit de

1. DALLOZ, *Périodique*, 1882, 4^e partie, p. 43 ; DALLOZ, *Jurisprudence générale*, Postes, 120 et 122.

2. Décret du 27 juin 1892 (art. 7). — Convention du 12 novembre 1896, article 3. — Convention du 15 juin 1897, articles 13 et 14. — Décret du 5 septembre 1897, article 4. — Décret du 26 décembre 1898, article 2. — Convention du 20 octobre 1897, article 6. — Convention du 8 avril 1898, article 5. — Décret du 26 avril 1898, article 6. — Convention du 10 février 1899, Instruction générale, articles 2011 et 2012.

3. Pour l'indemnité spéciale aux colis postaux avec valeurs déclarées, voir ci-dessus pages 65 et ss. et pour le paiement en cas de perte des colis grevés de remboursement page 68.

l'expéditeur ou sur la demande de celui-ci au profit du destinataire (Instruction générale 2011).

Il est à remarquer que le transport des colis postaux entraîne une responsabilité plus étendue que celui des lettres recommandées, puisque en cas de spoliation ou d'avarie une indemnité est due à l'expéditeur. Il ne suffirait pas que l'agent de la Compagnie représente l'emballage pour que celle-ci soit quitte envers l'expéditeur. C'est justement le contraire de ce qui existe en matière de lettres recommandées. L'article 13, § 1^{er} du décret des 26-29 décembre 1898 établit une exception au principe de la responsabilité des transporteurs de colis postaux. Lorsque le dommage a été causé par la faute ou la négligence de l'expéditeur ou lorsqu'il provient de la nature de l'objet expédié, aucune indemnité n'est due. Cette exception est juste et raisonnable, l'expéditeur qui a mal emballé son colis ou qui a envoyé des objets se détériorant par le simple fait du transport ne peut se prévaloir de sa faute ou de sa négligence pour réclamer des dommages-intérêts.

L'indemnité prévue par la loi des 17-18 juillet 1897, approuvant les conventions additionnelles du 12 novembre 1896 doit correspondre au « montant réel de la perte, de l'avarie ou de la spoliation sans toutefois pouvoir excéder la somme de 15 francs jusqu'au poids de 3 kilogrammes, 25 francs de 3 à

5 kilogrammes et 40 francs de 5 à 10 kilogrammes » (1).

Ces chiffres de 15-25 et 40 francs sont donc des maxima fixés aux réclamations des expéditeurs. L'indemnité allouée pourrait être moindre si la valeur des colis était moindre. Le législateur n'a pas établi un forfait auquel devrait toujours être égale l'indemnité accordée en cas de perte de colis postaux comme il l'a fait pour les lettres recommandées.

L'expéditeur d'un colis perdu a en outre droit à la restitution des frais d'expédition (droit d'assurance excepté) ainsi que des frais postaux de réclamation (2). Il y a là une exception remarquable au principe de notre législation postale d'après lequel en cas de perte d'un objet quelconque transporté par l'Administration des Postes, les taxes perçues ne sont jamais remboursées.

Lors de la discussion de la loi des 17-18 juillet 1897, un membre de la Chambre des députés aurait voulu

1 Pour le régime international (étranger et colonies moins l'Algérie et la Tunisie), voir la convention du 15 juin 1897, article 13, § 1 et décret du 26 décembre 1898, article 2, § § 1 et 2.

2. Instruction générale 2011. — Décret précité du 27 juin 1892, article 7. — Convention précitée du 15 juin 1897, article 13, § 1^{er}. - Décret précité du 26 décembre 1898, article 2, § 5.

Les déclarations des délégués des divers pays
sont à cet égard de véritables témoignages de la
différence de la situation des peuples et de l'application à
la science des principes généraux de la morale et de la
philosophie.

Le premier de ces délégués est le représentant
de la République de France. Il est un des
plus distingués des hommes de lettres de
France et de l'Europe. Il est un des
plus éminents philosophes de son temps et de son
pays. Il est un des plus éminents hommes de
science de son temps et de son pays. Il est un
des plus éminents hommes de lettres de son
temps et de son pays. Il est un des plus
éminents hommes de science de son temps et
de son pays. Il est un des plus éminents
hommes de lettres de son temps et de son
pays. Il est un des plus éminents hommes
de science de son temps et de son pays.

Le second de ces délégués est le représentant
de la République de France. Il est un des
plus distingués des hommes de lettres de
France et de l'Europe. Il est un des
plus éminents philosophes de son temps et de son
pays. Il est un des plus éminents hommes de
science de son temps et de son pays. Il est un
des plus éminents hommes de lettres de son
temps et de son pays. Il est un des plus
éminents hommes de science de son temps et
de son pays. Il est un des plus éminents
hommes de lettres de son temps et de son
pays. Il est un des plus éminents hommes
de science de son temps et de son pays.

Le troisième de ces délégués est le représentant
de la République de France. Il est un des
plus distingués des hommes de lettres de
France et de l'Europe. Il est un des
plus éminents philosophes de son temps et de son
pays. Il est un des plus éminents hommes de
science de son temps et de son pays. Il est un
des plus éminents hommes de lettres de son
temps et de son pays. Il est un des plus
éminents hommes de science de son temps et
de son pays. Il est un des plus éminents
hommes de lettres de son temps et de son
pays. Il est un des plus éminents hommes
de science de son temps et de son pays.

CHAPITRE III

Télégraphes et téléphones

Nous avons étudié dans les deux premiers chapitres de cet ouvrage la responsabilité de l'État en matière de transports postaux, voyons maintenant dans quelle mesure les correspondances télégraphiques et téléphoniques peuvent engager cette responsabilité.

Ces services ont pris et prennent encore tous les jours une plus grande importance. De nouveaux réseaux télégraphiques et téléphoniques sont créés chaque année pour répondre à des exigences toujours croissantes. Le nombre des conflits entre l'Administration et le public devient par suite plus grand et la solution qu'ils reçoivent est de plus en plus importante pour le commerce et l'industrie.

Nous laisserons de côté les difficultés qui peuvent s'élever à l'occasion de l'établissement des lignes. Leur construction est régie par les règles usitées en matière de travaux publics. Nous étudierons simple-

ment dans quelle mesure la responsabilité de l'Administration peut être engagée par l'exploitation de ces lignes.

§ 1

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE CORRESPONDANCES TÉLÉGRAPHIQUES

Aux États-Unis, les télégraphes sont responsables des erreurs qui se commettent dans la transmission des dépêches. La jurisprudence américaine considère comme étant d'ordre public le principe de la responsabilité des compagnies télégraphiques et frappe de nullité absolue les conventions qui auraient pour but d'affranchir ces compagnies de la responsabilité édictée par la loi. Nous trouvons dans le *Journal de droit international privé* deux décisions qui consacrent ce principe. Ainsi une personne envoie un télégramme écrit sur un bulletin blanc portant cette clause imprimée : « Il est convenu que dans le cas de non délivrance d'un message, la Compagnie est affranchie de toute responsabilité en remboursant le prix de la dépêche. » Le télégramme n'ayant pas été remis au destinataire, l'expéditeur intente une action en dommages-intérêts. La Compagnie oppose la clause ci-dessus rapportée. Mais la Cour de l'État du Maine a

jugé que cette clause était sans valeur et a condamné la Compagnie télégraphique à réparer le préjudice causé à l'expéditeur (1).

Est nulle comme contraire à l'ordre public alors même qu'elle aurait été acceptée par l'expéditeur, dit encore une décision rapportée dans le même journal, la convention par laquelle une Compagnie télégraphique s'engage à transmettre la nuit, des télégrammes à moitié prix des télégrammes ordinaires, « à la condition qu'elle ne sera pas responsable des erreurs ou retards dans la transmission ou la délivrance des dépêches, même de leur non délivrance, n'ayant obligation, en cas de pareilles erreurs que celle de restituer le montant de la somme payée par l'expéditeur. »

En France, il en est tout autrement. Lors de création des lignes télégraphiques, le gouvernement craignait que ce nouveau mode de correspondance soit, entre les mains de certains individus, un instrument de trouble pour la sécurité publique en facilitant les complots des fauteurs de désordres et ceux des ennemis du gouvernement (2). Aussi la loi du 29 novembre 1850 se ressent-elle de ces craintes et de ces préoccupations: Obligation pour l'expéditeur de donner son

1. *Journal de droit international privé*, tome I, page 270.

2. Voir à ce sujet le rapport de la loi du 29 novembre 1850 (*Moniteur* du 1^{er} juillet 1850, page 2242).

adresse (1), d'établir son identité si les agents l'exigent, droit pour l'administration de faire passer les dépêches du gouvernement avant celles du public et même droit pour le directeur du télégraphe de refuser de transmettre certaines dépêches, irresponsabilité de l'administration érigée en principe, telles sont les mesures draconiennes édictées par la loi du 29 novembre 1850.

Aux termes de l'article 3 de cette loi, le directeur des télégraphes peut dans l'intérêt de l'ordre public et des bonnes mœurs refuser de transmettre les dépêches. En cas de réclamation il en est référé à Paris au ministre et dans les départements au préfet ou au sous-préfet, ou à tout autre agent délégué par le ministre. Ces fonctionnaires sur le vu de la dépêche, statuent d'urgence.

« Si à l'arrivée au lieu de destination, dit l'article 3, le directeur estime que la communication d'une dépêche peut compromettre la tranquillité publique, il en est référé à l'autorité qui a le droit de retarder ou d'interdire la remise de la dépêche. »

D'après l'article 4, la correspondance télégraphique peut être suspendue par le gouvernement soit sur une ou plusieurs lignes, soit sur toutes les lignes à la fois.

Dans tous ces cas, l'administration ne peut être en

1. L'article premier de la loi du 3 juillet 1861 a rendu cette mesure facultative pour l'administration.

faute par suite de la non transmission de télégrammes et ne peut encourir aucune obligation de payer des indemnités. Les seules garanties du public pourraient être dans un recours gracieux ou un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

Dans beaucoup d'autres circonstances, l'administration des télégraphes peut commettre des erreurs et causer ainsi un préjudice à des particuliers. Des employés peuvent violer le secret de télégrammes, refuser à un expéditeur justifiant de son identité d'arrêter la transmission d'une dépêche qu'il a déposée, ainsi qu'il en a le droit (1), violer les règles relatives à la remise des correspondances, etc. (2) Est-ce que l'administration peut encourir de ces différents chefs une responsabilité quelconque. Non, contrairement à ce que l'on pourrait croire. L'article 6 de la loi du 29 novembre 1850 est formel. « L'État n'est soumis à aucune responsabilité à raison du service de la correspondance par la voie télégraphique. »

Tel est le texte non ambigu qui dégage l'État de toute responsabilité. Aussi les auteurs (3) sont-ils

1. Article 10 du décret du 8 mai 1867.

2. Voir *supra*, pour la saisie de correspondances, le secret de la correspondance et la responsabilité en cas de fautes commises par les employés des postes.

3. DALLOZ, *Répertoire v^o Télégraphie*, n^o 88 ; SOURDAT, *De la Responsabilité*, tome II, page 435 ; ROUSSEAU, *op. cit.*, page 326 ; PERRIQUET, *les Contrats d'État*, page 238 ; SANLAVILLE, *op. cit.*, pages 153 et suivantes.

unanimement à reconnaître qu'en présence de ce texte, l'administration des Postes et Télégraphes ne peut jamais être condamnée à payer une indemnité pour perte, retard ou altération d'une dépêche.

Cette irresponsabilité est en quelque sorte une clause du contrat tacite intervenant au guichet entre l'expéditeur et l'administration représentée par ses agents ; l'acceptation du télégramme lui est subordonnée ; on peut trouver des clauses analogues dans les contrats intervenant entre particuliers. Mais chacun est libre de les accepter ou de s'adresser ailleurs ; l'État en raison de son monopole rigoureux est l'intermédiaire obligé, force est donc de souscrire à ses conditions.

Le texte cité plus haut n'a pas été admis sans un échange d'observations très animé au Parlement. M. Savoye en demanda la modification de la manière suivante : « L'État garantit l'exactitude dans la transmission des dépêches qui lui sont confiées, sauf le cas de force majeure, il remboursera à l'expéditeur le prix perçu pour cette transmission (1). »

On s'explique bien que certains esprits se soient élevés contre une disposition qui permet à l'État d'exercer un monopole, sans subir aucune des conséquences que pourrait entraîner l'insuffisance des moyens d'action qu'il met en œuvre. D'ailleurs, le

1. *Moniteur* du 27 novembre 1850, page 3389.

rapporteur, dans l'exposé des motifs du projet de loi avait bien prévu les difficultés qu'il rencontrerait :

« La prudence, disait-il, dans son rapport, exige que l'État ne puisse être atteint par des actions judiciaires intentées pour erreurs ou fautes dans les transmissions.

« Dans ce service qui se fait avec une grande rapidité, il peut se commettre certaines erreurs dont il est impossible de se garantir d'une manière absolue. Il y aurait danger évident à ne pas mettre l'État à l'abri d'une responsabilité pécuniaire qu'il encourrait en regard d'une modique taxe, responsabilité qui pourrait avoir de graves conséquences pour le Trésor public.

« Il sera toutefois offert aux citoyens une plus complète exactitude, en payant une double taxe, mais dans ce cas même, la garantie d'exactitude reposera dans les précautions administratives, prises pour donner toute certitude à la transmission et non dans la responsabilité de l'État qui doit toujours être mis à couvert contre des actions dont on ne peut mesurer la portée. » (1)

La thèse soutenue dans ce rapport est à notre avis exagérée. Cette préoccupation de mettre toujours l'État « à couvert contre des actions dont on ne peut

1. Exposé des motifs et projet de loi par FERDINAND BARROT, *Moniteur* du 5 mars 1850, page 766.

mesurer la portée », de le mettre à l'abri « d'une responsabilité qui pourrait avoir de graves conséquences pour le Trésor public », est évidemment poussée trop loin. Son auteur lui-même n'en aurait peut-être pas accepté toutes les conséquences.

Quoi qu'il en soit, le vote de la loi du 29 novembre 1859 a consacré l'irresponsabilité absolue de l'État, relativement aux correspondances télégraphiques. Une comparaison entre la lettre et le télégramme disposerait cependant en faveur de la responsabilité. En effet, s'il est à peu près impossible de prouver le dépôt d'une lettre à la poste, il n'en est pas de même du télégramme dont l'original est enregistré et conservé. De plus, le télégramme, contrairement à la lettre, peut être altéré pendant la transmission et l'altération peut être prouvée facilement par la simple comparaison entre l'original et la copie remise au destinataire.

La responsabilité télégraphique peut être envisagée à trois points de vue : retard, non remise, altération, et motivée par deux faits : encombrement des lignes ou erreurs dans l'acheminement ou la transmission.

L'encombrement peut être dû soit à l'affluence des correspondances officielles ou privées, soit à l'interruption des communications ou à l'insuffisance des lignes ou des appareils de transmission.

L'article 6 de la loi du 3 juillet 1861 : « La corres-

pondance privée est toujours subordonnée aux besoins de la correspondance officielle », constitue pour l'encombrement dû à l'affluence de correspondances officielles, une fin de non recevoir à toute réclamation. Il en serait d'ailleurs de même pour l'encombrement fortuit dû à l'affluence de correspondances privées.

Si l'encombrement avait pu être prévu et par là même évité, et que l'administration n'eût pris aucune mesure pour parer à cet inconvénient, elle serait sans doute en faute, mais sa responsabilité ne serait cependant pas engagée.

Dans l'esprit du législateur de 1850, l'idée d'éviter au Trésor, des charges dont on ne pouvait prévoir l'étendue, est entrée pour une large part. Ces craintes pouvaient paraître fondées en 1850, aux premiers jours de l'exploitation des télégraphes électriques, mais aujourd'hui, il est facile de se convaincre que l'importance de la responsabilité de l'État, si elle existait en cette matière, ne serait pas très considérable. Les erreurs de transmission sont rares avec les appareils perfectionnés en usage aujourd'hui, et de plus, les cas dans lesquels une condamnation en dommages-intérêts serait prononcée contre l'État seraient, par la force même des choses, nécessairement restreints. En effet, la preuve de l'existence et de l'étendue du dommage causé par les omissions, erreurs ou fautes commises dans la transmission des

télégrammes, présenterait dans bien des cas, des difficultés assez sérieuses aux réclamants.

Cette irresponsabilité, quelques graves conséquences qu'elle puisse avoir pour le public, est admise dans presque toutes les législations étrangères (1), sauf aux États-Unis, comme nous l'avons vu.

L'irresponsabilité édictée par l'article 6 de la loi de 1850 en mettant à couvert l'administration protège aussi les agents des postes et télégraphes. Cependant ceux-ci s'illusionneraient étrangement s'ils croyaient être à l'abri de toute action civile ou criminelle. Si l'erreur est volontaire ou si la cause provient de leur fait, c'est-à-dire est en dehors des conditions spéciales du travail télégraphique, les employés sont responsables.

C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de Caen du 10 octobre 1873 a rendu judiciairement responsables des agents d'une gare de contrôle qui n'ayant pas observé les règles de transmission des dépêches avaient été la cause involontaire d'une catastrophe. Dans deux autres décisions du 7 juillet 1873 et du 3 janvier 1876, des employés du télégraphe ont été déclarés responsables de la non transmission d'une dépêche. Dans ces deux espèces, on reprochait aux agents une faute ou un quasi-délit. C'était en effet une rixe intervenue

1. Angleterre, article 23 de la loi du 9 août 1869 ; Allemagne, règlement d'exploitation télégraphique.

entre eux qui avait occasionné la non transmission.

En résumé, les agents du télégraphe ne sont pas responsables des erreurs, non transmission ou altération de télégrammes, à moins que ces erreurs ne proviennent de fautes graves ou à plus forte raison de délits qui leur soient imputables. Il est impossible en bonne justice de les décharger dans ces cas-là des suites de leur faute, comme aussi il est impossible de faire retomber sur eux dans les autres cas la responsabilité jugée par le législateur trop lourde pour l'État.

Si l'administration des Postes ne peut être condamnée à payer une indemnité à raison de correspondances télégraphiques, ne peut-elle jamais être obligée à rembourser les taxes perçues? Il est incontestable que si une dépêche arrive à destination erronée, retardée, où surtout si elle n'arrive pas du tout, le service réclamé et rétribué à l'avance n'est pas rendu. Deux décrets du 17 juin 1852, article 25, et du 8 mai 1867, article 31, avaient ordonné ce remboursement. Un troisième décret du 16 avril 1878, article 3, vint changer cet état de choses et déclarer que « les télégrammes recommandés ou collationnés pourront seuls, à l'avenir donner lieu à remboursement dans les conditions prévues par l'article 31 du décret du 8 mai 1867. » Le 12 janvier 1894, un nouveau décret est venu ordonner un nouveau changement ; il ordonne le remboursement des

taxes dans le cas de non remise, mais il ne parle aucunement des cas de remise tardive.

Le décret du 28 juin 1897 est allé plus loin : les taxes sont remboursées si les télégrammes ne parviennent pas dans les mêmes conditions que par la poste ou au maximum dans un délai de douze heures dans lequel ne sont pas comprises les heures de fermeture des bureaux. Il en est de même si les télégrammes remis aux destinataires ne sont pas conformes aux originaux déposés par les expéditeurs.

D'autre part lorsqu'un télégramme paraît erroné, l'administration offre au public un moyen de s'assurer que le télégramme est correct. Le destinataire peut envoyer un « avis de service taxé » dans des conditions particulières de célérité. Si la rectification fait ressortir des erreurs à la charge de l'administration, on rembourse les taxes des avis de service, demande et réponse.

Dès l'instant que l'administration est irresponsable, que les agents le sont en général, on peut se demander qui de l'expéditeur ou du destinataire doit supporter les conséquences de la perte, du retard ou de l'altération.

Aucun texte de loi n'éclaire la question, et les quelques idées que nous pouvons nous faire à ce sujet résultent de l'étude des jugements qui ont été prononcés en divers cas.

Le 4 avril 1856, le tribunal de Cologne, à propos

d'une contestation au sujet d'un télégramme dans lequel le mot « Verkaufen » (vendez) avait été substitué dans la transmission à « Erkaufen » (achetez) condamna l'expéditeur à payer au destinataire la somme de 150.000 francs à laquelle s'élevait le dommage causé.

La Cour d'Amiens également saisie d'une demande en dommages-intérêts d'un mandataire contre un mandant à la suite d'un ordre exécuté d'après une dépêche altérée a décidé « que l'expéditeur n'était pas responsable des suites de l'erreur commise, attendu qu'en principe l'erreur vicie les contrats » et a approuvé son refus d'exécuter le marché (arrêt du 11 mai 1854).

Une troisième décision du tribunal de la Seine en date du 12 décembre 1862 décide que : « si l'erreur a été commise dans une réponse à un ordre, demandée et transmise par le télégraphe, les conséquences de l'erreur retombent sur l'auteur de la réponse, la télégraphie étant dans les usages du commerce un agent commun et un mode souvent employé de correspondance. »

Il résulte des divers jugements et arrêts qui ont été rendus sur ce sujet que la jurisprudence est flottante et que des raisons de fait décident, suivant les cas, lequel de l'expéditeur ou du destinataire doit supporter les conséquences de l'erreur de l'administration.

Un décret du 25 mai 1870 a créé les mandats télégraphiques. « Le public est admis, dit l'article 1^{er}, à employer les lignes télégraphiques pour faire payer à destination jusqu'à 5.000 francs au maximum les sommes déposées dans les bureaux de poste. « L'article 6 déclare que « la transmission des mandats télégraphiques est soumise à toutes les règles applicables aux dépêches privées et notamment aux dispositions de l'article 6 de la loi du 29 novembre 1850 », c'est-à-dire que l'État s'est affranchi de toute responsabilité à raison de la transmission des mandats télégraphiques eux-mêmes et non à raison des sommes déposées. Si donc ces sommes étaient soustraites ou perdues, l'État devrait néanmoins acquitter le mandat entre les mains du destinataire ou le rembourser à l'expéditeur. Cette solution résulte des principes généraux et des textes que nous avons précédemment exposés, principes et textes qui rendent l'État intégralement responsable des sommes qu'il a encaissées. Les motifs de décider ainsi sont en effet les mêmes qu'il s'agisse de mandats postaux ou de mandats télégraphiques.

§ II

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE CORRESPONDANCE TÉLÉPHONIQUE

L'introduction en France des réseaux téléphoniques ne date guère que de l'exposition universelle

de 1878. La loi du 2 mai 1847 et le décret du 27 décembre 1851 (1) s'opposaient à ce que les lignes téléphoniques fussent installées par les particuliers. En réservant à l'État le monopole de la transmission des dépêches et des signaux à distance et en frappant de peines sévères les communications qui seraient établies sans autorisation de l'État, ces textes rendaient l'intervention du gouvernement nécessaire pour la construction des téléphones. Celui-ci y a procédé dès le début par voie d'autorisations accordées à des particuliers pour une période de cinq ans ne constituant pas un privilège et n'aliénant aucun des droits de l'État.

Un arrêté du 26 juin 1879 détermina les conditions auxquelles les autorisations pourraient être accordées. Plusieurs concessionnaires réunirent leurs entreprises et constituèrent la Société Générale des Téléphones. Mais, dès 1882, le gouvernement obtenait des Chambres un crédit de 250.000 francs (2) pour la construction des réseaux téléphoniques qui commencèrent à fonctionner en 1883. La loi du 16 juillet 1889 (3) vint donner à l'État, les moyens de racheter le réseau exploité par la Société Générale

1. Publié le 10 janvier 1852 au *Bulletin des Lois* n° 3478.

2. Voir la loi du 28 juillet 1882. DALLOZ, Périodique 1883, 4^e partie, page 48.

3. Publiée le 27 juillet 1889 au *Journal officiel*, *Bulletin des Lois*, n° 20.044.

des Téléphones et de traiter avec les villes pour l'établissement des réseaux urbains et d'intérêt local. Elle a été complétée par la loi du 20 mai 1890 (1) et celle du 13 avril 1898 (2).

L'État étant aujourd'hui propriétaire de nos réseaux téléphoniques, quelles sont les responsabilités que leur exploitation peut lui faire encourir?

Doit-on lui appliquer l'article 6 de la loi du 29 novembre 1850? Doit-on décider que l'État n'est soumis à aucune responsabilité à raison du service de la correspondance par voie téléphonique, alors que le texte ne vise expressément que la correspondance par voie télégraphique?

Cet article 6 de la loi de 1850 est tout à fait exorbitant du droit commun, il crée au profit de l'État, une situation tellement exceptionnelle, qu'à notre avis, on doit limiter strictement son application au cas qu'il a prévu, et par conséquent, ne pas l'étendre aux communications téléphoniques.

D'autre part, les motifs que l'on a fait valoir pour faire voter cet article, les craintes alléguées par le rapporteur, au sujet des graves inconvénients que la responsabilité de l'État au sujet des correspondances télégraphiques pourrait faire encourir au Trésor

1. *Bulletin des Lois*, n° 22.250.

2. *Bulletin des Lois*, n° 34.278.

public, semblent encore moins justifiées pour les téléphones que pour les télégraphes.

Voici les deux questions que l'on peut poser relativement à la responsabilité de l'État, en matière de communications téléphoniques : 1° L'État est-il responsable de la violation du secret des correspondances téléphoniques ? 2° Est-il responsable des refus de communication opposés aux abonnés ?

En ce qui concerne la première question, les principes que nous avons exposés précédemment au sujet de la violation du secret des lettres, doivent évidemment s'appliquer ici (Voir *supra*).

Reste la deuxième question. L'article 52 de l'arrêté ministériel du 8 mai 1901 est ainsi conçu : « En cas d'inexécution des clauses du contrat, ou si des difficultés provenant du fait de l'abonné, venaient à entraver la bonne marche du service, notamment si des paroles blessantes ou injurieuses pour l'administration ou son personnel étaient prononcées à partir du poste de cet abonné, l'administration pourrait d'office suspendre la communication téléphonique. »

Pas de doute que l'inexécution par l'abonné des clauses de la convention intervenue entre lui et l'administration permette à celle-ci de suspendre la communication. Il suffit d'appliquer ici les règles du droit commun relatives aux contrats synallagmatiques.

Mais là où il y a difficulté, c'est sur la deuxième partie du texte que nous venons de citer. Les paroles

blessantes ou injurieuses pour l'administration ou son personnel donnent-elles le droit à celle-ci de couper l'abonné qui les a prononcées ? Nous ne le pensons pas, le seul droit de l'État serait de poursuivre pénalement l'auteur des paroles blessantes ou injurieuses, et au besoin de demander judiciairement contre lui une condamnation à des dommages-intérêts ou même la rupture du contrat d'abonnement ; mais il ne peut se faire lui-même juge d'une difficulté dans laquelle il est intéressé, il ne peut être à la fois juge et partie dans une instance.

D'ailleurs cette clause à laquelle l'administration des postes prétend soumettre ses abonnés est potestative au premier chef ; dans le contrat ou plutôt dans une sorte d'annexe au contrat constituée par l'arrêté du 8 mai 1901, elle se réserve en effet le droit de suspendre comme bon lui semble la communication d'un abonné avec le reste du réseau ; c'est elle en effet qui fait l'enquête préalable à la suspension de communications, c'est elle encore qui prend la décision (1).

1. V. en sens contraire jugement du tribunal civil de la Seine du 15 janvier 1907, *Gazette des Tribunaux* du 27 janvier 1907.

CHAPITRE IV

§ I

COMPÉTENCE

Dans les chapitres précédents nous avons recherché quelle responsabilité pouvait être encourue par l'État à raison de l'exploitation des différents services postaux. Voyons maintenant quels sont les tribunaux compétents pour trancher les procès qui peuvent naître à ce sujet.

Est-ce la juridiction civile ou la juridiction administrative qui doit être saisie de la connaissance du litige.

Dans certains cas les lois postales ont réglé la question de compétence.

Ainsi aux termes de l'article 3 de la loi du 4 juin 1859, et de l'article 8 de la loi du 25 janvier 1893, l'action en responsabilité intentée à l'État, à raison de la perte ou de la soustraction de valeurs déclarées doit être portée devant les tribunaux civils.

« Considérant, dit un arrêt du Conseil d'État du 23 mars 1870, que la loi du 4 juin 1859 en déterminant les conditions de transport, par l'administration des postes, des valeurs insérées dans les lettres a, par son article 3, attribué aux tribunaux civils, d'une manière générale, la connaissance des contestations qui pourraient s'élever relativement à la responsabilité de l'administration ; — que dès lors, soit qu'il s'agisse de la perte ou du retard apporté à la remise des valeurs... et pour lesquelles les conditions exigées par les articles 1 et 2 de la loi du 4 juin 1859 ont été remplies, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de connaître de l'action en responsabilité... » (1).

De même l'article 2 de la loi du 20 juillet 1892 attribue aux tribunaux judiciaires compétence lorsqu'il s'élève un conflit entre l'administration des Postes et un particulier au sujet de valeurs déclarées expédiées contre remboursement (2).

Mais souvent aussi les lois postales sont muettes sur les questions de compétence, et de vives controverses se sont élevées.

Les auteurs qui refusent d'appliquer à l'adminis-

1. Voir à ce sujet, jugement du tribunal civil de Nîmes du 25 janvier 1900, DALLOZ, Périodique, 1900, 2^e partie, page 164.

2. Voir arrêt du Tribunal des Conflits du 17 juin 1899, DALLOZ, Périodique, 1901, 3^e partie, page 4.

tration les articles 1382 et suivants du Code civil prétendent qu'il s'agit là d'une responsabilité tout à fait spéciale et admettent comme conséquence la compétence des tribunaux administratifs pour connaître de ces difficultés. Telle est aussi la jurisprudence du Tribunal des Conflits et du Conseil d'État.

Nous avons exposé plus haut la discussion relative à l'application à l'État des articles 1382 et suivants du Code civil. En plus des raisons invoquées dans ce débat, les partisans de la théorie administrative avancent deux séries d'arguments pour légitimer la compétence des tribunaux administratifs.

1) Ils posent d'abord en principe que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de constituer l'État débiteur à moins qu'une loi spéciale n'ait dérogé à ce principe. Cette argumentation se fonde sur certains textes (lois des 17 juillet-8 août 1790, du 24 août 1793, décret du 26 septembre 1793, lois du 1^{er} floréal an III, du 2 germinal an X, du 23 septembre 1814 (art. 23), du 28 avril 1816 (art. 13), du 29 janvier 1831, du 31 mai 1838 (art. 39), décret du 31 mai 1862, art. 62 et 63). Ces différents textes en attribuant aux ministres le droit de liquider les dettes de l'État et de prononcer la déchéance contre ses créanciers, leur auraient ainsi concédé une compétence générale pour statuer sur toutes les demandes tendant à faire déclarer l'État débiteur.

Si le Tribunal des Conflits n'a pas toujours admis

cette première raison, le Conseil d'Etat s'en est au contraire toujours inspiré.

2) Le second argument est basé sur le principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires (notamment : lois du 22 décembre 1789, du 8 janvier 1790, article 7, section III; des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, titre II, article 13 ; Constitution du 3 septembre 1791, titre III, chapitre V, article 3 ; décret de la Convention nationale du 16 fructidor an III, article unique, § 2, etc.).

Il est fait défense, dit on, aux tribunaux civils de connaître des actes administratifs et de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ; que la juridiction a été donnée à l'autorité administrative en vue de constituer en dehors de l'autorité judiciaire des juges chargés de trancher les procès qui peuvent s'élever entre l'État et les particuliers à raison des actes faits par l'administration pour assurer les services publics.

En plus on vient prétendre que l'article 3 de la loi du 4 juin 1859 a attribué compétence aux tribunaux judiciaires pour les valeurs déclarées et que l'on doit décider *a contrario* que l'autorité administrative doit juger toutes les autres questions qui peuvent être soulevées à l'occasion des services postaux. L'autorité judiciaire ne serait compétente que lorsque cela résulterait d'un texte exprès.

Les motifs que nous venons d'exposer ont été loin

de réunir les suffrages de l'unanimité des auteurs et la Cour de cassation dans différents arrêts a jugé en sens contraire.

1) Examinons d'abord le premier argument invoqué. C'est à tort que l'on prétend que l'autorité administrative peut seule déclarer l'État débiteur. Les textes que l'on invoque confèrent au ministre seulement le droit de liquider les dettes de l'État, mais ils ne signifient pas qu'il statue sur le fond du droit lui-même. Les lois qui confèrent aux ministres le droit de liquidation supposent nécessairement que la créance invoquée contre l'État a déjà été reconnue et nullement qu'il s'agit d'une action à intenter pour faire déclarer la dette.

D'ailleurs dans beaucoup de cas, les partisans de la compétence administrative reconnaissent que la juridiction civile peut déclarer l'État débiteur, ainsi par exemple lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'un contrat de droit civil passé entre l'État et un particulier ; une administration publique, celle des postes, où n'importe quelle autre, loue un immeuble pour installer ses services, il est hors de doute que si un conflit s'élève pour l'interprétation des clauses du bail, ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents même si l'occupation de l'immeuble a lieu en vue d'assurer un service public.

Il en est de même d'après nombre de décisions judiciaires, alors qu'il n'y a pas véritablement de

contrat mais une simple occupation de fait; par exemple en cas de réquisitions militaires pendant la guerre pour logement des troupes ou fabrication d'armes ou de munitions. Enfin dans une décision du 24 mai 1884 (*Revue générale d'administration*, juillet 1884, page 317) le Tribunal des Conflits a déclaré qu'une demande en dommages-intérêts basée sur un accident causé par un vice de construction d'un édifice appartenant à l'État était également de la compétence des tribunaux judiciaires.

Cette décision est très intéressante pour appuyer notre opinion. Il s'agissait en l'espèce d'un des quasi-délits prévus par le Code civil (art. 1386) dans le chapitre où se trouvent les articles 1382, 1383 et 1384 et basés sur des motifs semblables. Il est en effet inadmissible que l'État soit responsable d'un dommage causé par la ruine ou l'état défectueux d'un immeuble lui appartenant et qu'il ne le soit pas du dommage causé par un de ses employés, peu importe qu'il s'agisse ici d'une administration publique, car l'État est ici, surtout et avant tout, entrepreneur de transport.

2) Le second argument invoqué est, avons-nous dit, le principe de la séparation des pouvoirs.

Il n'y a pas lieu de l'admettre plus que le premier. En effet apprécier si oui ou non le fait d'un employé de l'administration a causé du préjudice à un tiers et dire que ce dommage doit être réparé, ne com-

porte pas nécessairement l'interprétation d'actes ou de règlements d'administratifs.

Spécialement pour l'Administration des Postes la loi du 26 août 1790 (art. 3) attribue une compétence à peu près générale aux tribunaux civils pour le contentieux des matières postales. Cet article n'a jamais été abrogé, et les lois postérieures sur la séparation des pouvoirs n'ont fait que reproduire les dispositions concernant le même objet. Il résulte d'ailleurs de l'exposé des motifs et des discussions qui ont eu lieu lors du vote de la loi du 26 août 1790 que, sous l'ancien régime, l'autorité administrative était compétente en matières de Poste, qu'elle s'était laissé entraîner à de graves abus et que l'on entendait y apporter remède en donnant compétence à la juridiction ordinaire, c'est-à-dire aux tribunaux civils. Enfin le décret des 6-9 septembre 1790 semble ne pas dénier la compétence des tribunaux civils en matière contentieuse.

D'après notre système les tribunaux civils sont donc seuls compétents pour déclarer la responsabilité de l'État à raison des dommages occasionnés aux particuliers par l'exploitation des Postes (1).

1. Voir à ce sujet: CABANTOUS et LIÉGEOIS, *Rép. écrites de droit administratif* (1873), n° 567, p. 496. — DALLOZ, *Rép.*, v. *Trésor public*, n°s 568 et suivants. — SOURDAT, *De la responsabilité*, t. II, n° 1336 et suivants, p. 457 et suivantes ; n°s 1342 et suivants, p. 463 et suivantes. Cour de cassation,

Spécialement pour les téléphones un récent arrêt du conseil d'État du 23 mars 1906 (1) est venu déclarer que les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour interpréter les clauses du contrat qui intervient entre l'administration des postes et les abonnés.

« Considérant, dit cet arrêt, que les abonnés au téléphone sont soumis à l'application de la législation spéciale aux communications téléphoniques, telle qu'elle résulte de la loi du 20 novembre 1850, et en outre en vertu des clauses des contrats passés entre eux et l'administration à l'observation des règlements en vigueur;

« Considérant qu'il n'appartient qu'aux tribunaux judiciaires de statuer sur les difficultés qui s'élèvent entre l'État et les abonnés au téléphone, débiteurs, à raison de l'usage qu'ils font de ce mode de communication, des redevances assimilées à des contributions indirectes ; que la compétence ainsi attribuée à l'autorité judiciaire lui donne le droit d'apprécier au point de vue même de leur légalité les mesures prises par l'administration. »

Se basant sur cette décision, l'administration aurait voulu faire juger que les demandes relatives à des

ch. civ., 1^{er} avril 1845, D. P. 1845. 1. 241 ; 19 déc. 1854, D. P. 1855. 1. 37.

1. Aff. Sylviac - Ministre du commerce.

dommages-intérêts basées sur un contrat d'abonnement au téléphone devaient être faites suivant la procédure établie par l'article 88 de la loi du 5 ventôse an XII en matière de contributions indirectes. Avec juste raison le tribunal civil de la Seine dans un jugement du 15 janvier 1907 rejeta cette prétention. Différentes décisions judiciaires avaient d'ailleurs déjà tranché la question et notamment un arrêt de la Cour de cassation du 14 mai 1906 (1).

« Si les sommes fixées par les tarifs postaux représentent à la fois le paiement du service rendu par l'administration pour le transport des lettres et imprimés, et une taxe fiscale, elles peuvent bien constituer ainsi, en une certaine mesure, un impôt indirect, mais elles n'ont pas le caractère des contributions indirectes proprement dites et ne sauraient être, par suite, soumises à la compétence et à la forme de procéder, fixées par l'article 88 de la loi des 5 et 15 ventôse an XII sur les droits réunis. »

Au sujet de la question de compétence relative aux contestations qui s'élèvent pour la perte des colis postaux (2), la jurisprudence a été quelque temps hésitante. Elle s'était d'abord prononcée pour

1. *Rec. Gaz. des Tribunaux*, 1906, 2^e semestre, 1, 49, avec note.

2. Convention du 15 janvier 1892, art. 17.

la compétence de la juridiction commerciale (1). Mais maintenant il semble bien établi que ce sont les tribunaux administratifs qui doivent être saisis de ces contestations. En effet, dit-on, bien que ce soient les compagnies de chemins de fer et non l'administration des Postes elle-même qui assurent ce service, ces Compagnies n'agissent pas là en tant que concessionnaires. « Elles ne font en quelque sorte que prêter à l'administration des Postes leur personnel et leur matériel. Il s'agit par suite d'un service essentiellement postal et dès lors exclusivement administratif. Selon la jurisprudence, l'autorité administrative est seule compétente en principe pour connaître des actions en responsabilité nées des transports par la Poste. La règle posée par la convention du 2 novembre 1880 (Dalloz, *Périodique*, 1882, 4^e partie, pages 41 et 43) ayant été maintenue par la convention du 13 janvier 1892 (Dalloz, *Périodique*, 1892, 4^e partie, pages 44 et 45) sans aucune observation, on peut penser que le Gouvernement et les Chambres ont considéré la jurisprudence comme fixée (2). »

Les tribunaux ordinaires ne seraient compétents que si l'action était dirigée contre un agent de la Com-

1. DALLOZ. *Répertoire sup.*, v^o *Postes et télégraphes*, n^{os} 138 et 139.

2. LYON-CAEN ET RENAULT, *Traité de droit commercial*, t. III, n^o 835, 3^e édit., p. 652 et 653.

pagnie de chemin de fer et basée sur un fait délictueux ou quasi-délictueux imputable à lui personnellement et sans recours contre la Compagnie (1).

§ II

PRESCRIPTION

Les actions en responsabilité que l'administration des Postes peut encourir se prescrivent par trente ans conformément à l'article 2262 du Code civil, à moins qu'une disposition législative n'ait établi une prescription spéciale à certains cas, ce qui est fréquent.

Ainsi pour les valeurs déclarées les lois du 31 janvier 1833 et du 5 mai 1855 (art. 17) avaient fixé à huit années le délai après lequel les sommes remises à l'administration des postes ou trouvées dans le service étaient définitivement acquises à l'État. Ce délai a été réduit à cinq ans par la loi du 15 juillet 1882. Enfin la loi du 4 avril 1898 (art. 3) a abaissé de nouveau cette prescription à trois ans. Le délai court du jour où les valeurs ont été déposées ou trouvées dans le service (art. 1^{er}).

1. Voir à ce sujet DALLOZ *Périodique*, 1899, 2^e partie pages 68 et 69 ; arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 19 janvier 1897 ; jugement du tribunal de commerce de la Seine du 15 septembre 1898 et de la Cour d'appel de Montpellier du 24 octobre 1898 ; — Voir aussi DALLOZ *Périodique*, 1900, 2^e partie, page 163 ; arrêt de la Cour d'appel de Paris du 13 décembre 1896.

Il résulte des termes de ces différentes lois que la prescription est interrompue par la réclamation des ayants droit. Cette expression de réclamation doit d'ailleurs être entendue dans le sens le plus large et s'applique à tout acte effectué dans le but de faire valoir un droit.

Relativement aux colis postaux la prescription est plus courte. Les réclamations concernant leur perte ou leur avarie ne peut être admise, d'après le décret du 19 avril 1881 que dans le délai de un an à partir du dépôt du colis objet du litige. Passé ce délai le réclamant n'a droit à aucune indemnité. Ainsi un simple décret est venu établir en la matière qui nous occupe la prescription annale ; cela nous semble abusif, il aurait été nécessaire qu'une loi intervienne et le pouvoir exécutif s'est à tort substitué au pouvoir législatif.

La prescription est de même durée pour les mandats et bons de poste et généralement pour toutes les sommes encaissées par l'administration des postes que, pour les valeurs déclarées, donc au bout de trois ans depuis la loi du 4 avril 1898 (cinq ans antérieurement, d'après celle du 15 juillet 1882) l'État n'est plus tenu à aucune responsabilité.

CONCLUSION

En résumé nous voyons que le législateur a diminué autant que possible la responsabilité qui peut incomber à l'administration des Postes, et a édicté au profit de l'État, en cette matière, toute une série de dispositions qui le mettent en dehors du droit commun.

Il nous semble que les principes du Code civil devraient être appliqués à l'État, gérant de nos divers services postaux.

Les articles 1382 et suivants du Code civil notamment devraient pouvoir servir de bases à des actions en paiement de dommages-intérêts à raison de pertes de lettres, de retard dans leur distribution. Une réforme en ce sens de la loi de nivôse an V serait très heureuse.

La loi fondamentale des services télégraphiques devrait également être réformée en ce sens que l'État

serait obligé d'indemniser les particuliers lésés par des erreurs ou par des retards dans la transmission des télégrammes.

Enfin il est tout à fait inadmissible que l'administration des téléphones puisse, en vertu de l'article 52 de l'arrêté ministériel du 8 mai 1901 suspendre d'office toute communication d'un abonné.

N'est-il pas exorbitant de voir l'État monopoliser la poste, le télégraphe, le téléphone, interdire aux particuliers toute concurrence, et, ensuite venir dans la plupart des cas décliner toute responsabilité si ses agents commettent une faute ou une erreur ? De simples craintes budgétaires sont-elles suffisantes pour justifier une telle attitude ? Est-ce que les finances publiques seraient mises en danger par les quelques centaines de mille francs que pourrait coûter chaque année au Trésor l'adoption du régime de responsabilité de droit commun par l'administration des Postes ? Evidemment non. Si une Compagnie privée assurait à la place de l'État ou en concurrence avec lui ces différents services qui ne sont pas essentiellement des services publics, on n'hésiterait pas à l'obliger à indemniser les particuliers de toute perte et de tout retard. Et bien ! quelles raisons y a-t-il à ne pas étendre ces obligations à l'État entrepreneur de transports postaux ? Les charges qui pèseraient de ce chef sur notre budget seraient-assez minimales en comparaison des bénéfices consi-

dérables réalisés par l'Administration des Postes.

Les difficultés de preuve seraient d'ailleurs dans la plupart des cas de perte de lettres ordinaires des obstacles à peu près insurmontables opposées aux réclamations du public et rendraient bien légère cette nouvelle charge de l'État.

Vu : le Président de la thèse
JACQUELIN

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
Introduction	9
CHAPITRE I. — Responsabilité générale	15
Principe de l'irresponsabilité de l'État	15
Fautes et délits commis par les agents des postes (Systèmes du Conseil d'État et de la Cour de cassation) et accidents causés par les agents dans l'exercice de leur fonctions	19
Fautes et délits commis par les concessionnaires de l'administration des postes et accidents sur- venant par leurs fait	29
Remise et saisie de la correspondance	31
CHAPITRE II. — Responsabilité spéciale	45
Responsabilité entière (valeurs déclarées, sommes encaissées, etc.	46
Responsabilité limitée (objets recommandés, colis postaux	70
CHAPITRE III. — Responsabilité de l'État en matière de correspondances télégraphiques	84
Responsabilité relative aux téléphones	97
CHAPITRE IV	102
Compétence	102
Prescription	112
Conclusion	115

